



**COMISSÃO DE FINANÇAS, ECONOMIA, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E
TOMADA DE CONTAS**

Processo nº 480/2025

Projeto de Lei nº 27494/2025

Autoria: Prefeitura Municipal de Vitória

PARECER TÉCNICO Nº 003

Ementa: Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o período de 2026/2029.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo Municipal, que estabelece o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2026-2029, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal e no art. 137 da Lei Orgânica do Município de Vitória.

O PPA 2026-2029, conforme Mensagem nº 016/2025, prevê uma alocação total de **R\$ 14.760.697.394,07** (quatorze bilhões, setecentos e sessenta milhões, seiscentos e noventa e sete mil, trezentos e noventa e quatro reais e sete centavos) para os quatro anos, distribuídos em 37 programas e 144 ações, e foi elaborado com base em um Planejamento Estratégico que define quatro diretrizes principais: **Vitória Dinâmica, Vitória Acolhedora, Vitória com Mais Qualidade de Vida, e Vitória Conectada e Participativa**. O processo de elaboração e tramitação incluiu audiências públicas e consulta popular, demonstrando o caráter participativo do planejamento.

Durante a tramitação, foram apresentadas diversas emendas ao Projeto de Lei, com o objetivo de alterar ou adicionar ações e projetos, majoritariamente com remanejamento de recursos por anulação parcial de dotações existentes.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, nº 1788, Sala 702, Bento Ferreira - Vitória/ES - CEP: 29050-940
Telefone: (27) 99945-6697 - E-mail: gabinete.mauricieleite@vitoria.es.leg.br



A proposição possui natureza orçamentária especial, submetida a rito específico delineado nos artigos 244 e seguintes da Resolução 2.060 de 13 de setembro de 2021 (Regimento Interno), em consonância com o devido processo legislativo aplicável às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

É o relatório, passo a opinar.

2. PARECER DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 480/2025 cumpre integralmente os requisitos constitucionais e legais que regem a matéria. O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

Do ponto de vista financeiro e orçamentário, o Projeto de Lei:

- a. **Observa a legislação vigente:** Está em consonância com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei Orgânica Municipal.
- b. **Demonstra equilíbrio fiscal:** A proposta reflete a responsabilidade e o planejamento fiscal do Executivo, visando o equilíbrio das contas públicas e a transparência na gestão. O montante total de recursos previsto (R\$ 14,76 bilhões) está em consonância com a capacidade de arrecadação e endividamento do Município, conforme as projeções macroeconômicas e fiscais.
- c. **Define prioridades estratégicas:** Os programas e ações propostos estão alinhados com as diretrizes de desenvolvimento do Município, priorizando áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura.

As emendas apresentadas pelos vereadores Ana Paula Rocha e Professor Jocelino, embora motivadas por relevantes causas sociais e culturais, esbarram em óbices de natureza técnica e legal, especialmente no que tange à iniciativa e à compatibilidade com o planejamento orçamentário.



A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, "c") e a Lei Orgânica Municipal estabelecem a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para projetos de lei que disponham sobre o Plano Plurianual (PPA). Embora o Poder Legislativo possa emendar o PPA, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e a doutrina orçamentária impõem limites a essa prerrogativa, especialmente em relação à criação de novas despesas ou à alteração da estrutura programática do Executivo.

As emendas aditivas e modificativas propostas, ao criarem novas ações orçamentárias ou alterarem o objetivo de ações existentes, com a consequente anulação de dotações de outras áreas, incorrem em vícios que comprometem a técnica orçamentária e a discricionariedade do Executivo na gestão dos recursos.

A seguir, a análise individualizada das emendas:

2.1. Emendas Aditivas e Modificativas com Vício de Iniciativa e Incompatibilidade com o Planejamento

As emendas que propõem a criação de novas ações, projetos ou a alteração de objetivos e metas, especialmente aquelas que implicam em remanejamento de recursos, incorrem em vício de iniciativa, conforme o art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Municípios, e o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, que confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciar leis que tratem do Plano Plurianual.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é clara ao estabelecer que as emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária (PPA, LDO e LOA) devem ser compatíveis com o planejamento e as prioridades estabelecidas pelo Executivo, sendo vedada a criação de despesas ou a alteração de programas que não estejam previamente contemplados ou que não se coadunem com a estrutura programática enviada.



Emenda	Proponente	Objeto	Justificativa para Rejeição
Emenda nº 29/2025	Vereadora Ana Paula Rocha	Garantir alocação de recursos para manutenção de Serviço de acolhimento institucional para Idosos e Programa de subsídio para idosos/PCD (2027-2029).	Vício de Iniciativa e Ingerência na Execução: A emenda busca detalhar a execução de ações que já estão, presumivelmente, sob a gestão do Executivo (Programa 0006 – Vitória do SUAS). A garantia de manutenção de serviços específicos, com detalhamento de anos futuros, é matéria de gestão e execução orçamentária, de competência exclusiva do Executivo, e não de alteração do PPA.
Emenda nº 32/2025	Vereadora Ana Paula Rocha	Criação de duas novas atividades: "Controle social no SUAS" (R\$ 800.000,00) e "Promoção da Autonomia e Inclusão Produtiva da População em Situação de Rua" (R\$ 2.000.000,00), com anulação de dotações da Secretaria de Governo e Secretaria de Fazenda.	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de novas atividades e a alteração da destinação de recursos (anulação de dotações de outras Secretarias) configuram ingerência na prerrogativa do Executivo de definir a estrutura programática e as prioridades de alocação de recursos. A anulação de dotações de "Comunicação Eficiente e Transparente" e "Manter os serviços de Infraestrutura de Tecnologia" pode comprometer o funcionamento administrativo e a transparéncia da gestão, essenciais para o equilíbrio fiscal.
Emenda nº 33/2025	Vereadora Ana Paula Rocha	Criação de duas novas atividades: "Fomento a Festas Populares – Carnaval de Vitória" (R\$ 4.000.000,00) e "Apoio a eventos culturais realizados no MUCANE" (R\$ 2.000.000,00), com anulação de dotações do "Cerimonial do Gabinete do Prefeito".	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de novas atividades e o remanejamento de recursos do Gabinete do Prefeito (Cerimonial) invadem a esfera de competência do Executivo para gerir suas despesas de funcionamento e representação. Embora as ações culturais sejam relevantes, a criação de novas ações deve ser feita pelo Executivo, que detém a visão global do orçamento.
Emenda nº 36/2025	Vereadora Ana Paula Rocha	Criação de duas novas atividades: "Fomento a Festas Populares – Carnaval de Vitória" (R\$ 4.000.000,00) e "Apoio a eventos culturais realizados no MUCANE" (R\$ 2.000.000,00), com anulação de dotações da "Manutenção da Unidade - Secretarias PMV" e "Cerimonial do Gabinete do Prefeito".	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: Similar à Emenda nº 33/2025, a criação de novas ações e o remanejamento de recursos de manutenção administrativa (Manutenção da Unidade - Secretarias PMV) comprometem a capacidade de gestão do Executivo e configuram vício de iniciativa.



Emenda	Proponente	Objeto	Justificativa para Rejeição
Emenda nº 48/2025	Vereadora Ana Paula Rocha	Altera o objetivo da atividade "Pré Ifes" para incluir estudantes da rede estadual residentes em Vitória.	Vício de Iniciativa e Ingerência na Execução: A alteração do objetivo de uma atividade, embora bem-intencionada (isonomia), configura ingerência na política pública e na gestão do programa educacional, cuja definição de público-alvo e escopo é prerrogativa do Executivo, que detém os dados e a capacidade de execução.
Emenda nº 50/2025	Vereadora Ana Paula Rocha	Criação de duas novas atividades: "Vitória Antirracista: Educação para as Relações Étnico-Raciais" (R\$ 2.000.000,00) e "Acolhimento e Prevenção às Violências no Ambiente Escolar" (R\$ 2.000.000,00), com anulação de dotações da Secretaria de Fazenda ("Manter os serviços de Infraestrutura de Tecnologia").	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de novas atividades e o remanejamento de recursos de infraestrutura de tecnologia da Secretaria de Fazenda (essencial para a modernização e eficiência da gestão fiscal) comprometem a capacidade administrativa do Executivo. A matéria é de iniciativa privativa.
Emenda nº 52/2025	Vereadora Ana Paula Rocha	Criação do projeto "Implantação de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)" (R\$ 3.000.000,00), com anulação de dotação da "Manutenção da Unidade - Secretarias PMV".	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de um projeto de investimento em saúde (CAPS) é de iniciativa privativa do Executivo, que deve planejar a expansão da rede de saúde mental em consonância com o Plano Municipal de Saúde e a capacidade de custeio futuro. O remanejamento de recursos de manutenção administrativa agrava o vínculo.
Emenda nº 56/2025	Vereador Professor Jocelino	Criação da ação "Promoção da Igualdade Racial e Valorização da População Negra" (R\$ 1.800.000,00), com anulação de dotação da "Manutenção da Unidade - Secretarias PMV".	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de nova ação e o remanejamento de recursos de manutenção administrativa (Ação 2129) configuram vínculo de iniciativa, invadindo a competência do Executivo para estruturar seus programas e gerir o funcionamento da máquina pública.



Emenda	Proponente	Objeto	Justificativa para Rejeição
Emenda nº 57/2025	Vereador Professor Jocelino	Criação da ação "Programa Municipal de Reassentamento" (R\$ 6.000.000,00), com anulação de dotação da "Manutenção da Unidade - Secretarias PMV".	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de um programa de reassentamento, que envolve desapropriações, construção e gestão de moradias, é de iniciativa privativa do Executivo, que deve planejar a política habitacional e fundiária. O remanejamento de recursos de manutenção administrativa agrava o vício.
Emenda nº 58/2025	Vereador Professor Jocelino	Criação da ação "Fomento e Apoio ao Carnaval de Rua e Escolas de Samba de Vitória" (R\$ 3.200.000,00), com anulação de dotação da "Manutenção da Unidade - Secretarias PMV".	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de nova ação e o remanejamento de recursos de manutenção administrativa (Ação 2129) configuram vício de iniciativa, invadindo a competência do Executivo para estruturar seus programas e gerir o funcionamento da máquina pública.
Emenda nº 59/2025	Vereador Professor Jocelino	Criação da ação "Formação e Implementação da Educação Étnico-Racial na Rede Municipal" (R\$ 2.000.000,00), com anulação de dotação da "Manutenção da Unidade - Secretarias PMV".	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de nova ação e o remanejamento de recursos de manutenção administrativa (Ação 2129) configuram vício de iniciativa, invadindo a competência do Executivo para estruturar seus programas e gerir o funcionamento da máquina pública.
Emenda nº 60/2025	Vereador Professor Jocelino	Criação da ação "Atenção Integral à População em Situação de Rua" (R\$ 2.000.000,00), com anulação de dotação da "Manutenção da Unidade - Secretarias PMV".	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de nova ação e o remanejamento de recursos de manutenção administrativa (Ação 2129) configuram vício de iniciativa, invadindo a competência do Executivo para estruturar seus programas e gerir o funcionamento da máquina pública.
Emenda nº 61/2025	Vereador Professor Jocelino	Criação da ação "Formação e Fomento às Ações da CEAFRO" (R\$ 500.000,00), com anulação de dotação da "Manutenção da Unidade - Secretarias PMV".	Vício de Iniciativa e Incompatibilidade Programática: A criação de nova ação e o remanejamento de recursos de manutenção administrativa (Ação 2129) configuram vício de iniciativa, invadindo a competência do Executivo para estruturar seus programas e gerir o funcionamento da máquina pública.



2.2. Impacto no Equilíbrio Fiscal e na Gestão

A maioria das emendas propostas busca a fonte de recursos através da anulação de dotações destinadas à Manutenção da Unidade – Secretarias PMV (Ação 2129) ou à Infraestrutura de Tecnologia da Secretaria de Fazenda.

A anulação de dotações de manutenção e infraestrutura básica, que são essenciais para o funcionamento regular da máquina administrativa, compromete o equilíbrio fiscal e a capacidade de gestão do Poder Executivo. A Comissão de Finanças deve zelar pela integridade do orçamento e pela manutenção dos serviços públicos essenciais. O remanejamento de recursos de áreas-meio para áreas-fim, por iniciativa parlamentar, desorganiza o planejamento administrativo e pode levar à paralisação de serviços básicos.

Além do vício de iniciativa, as emendas aditivas e modificativas apresentam graves falhas de técnica orçamentária, que comprometem a gestão fiscal e a execução do PPA:

- a. Anulação de Dotações de Custeio Essencial:** A maioria das emendas propõe a anulação de dotações genéricas de custeio, como a Ação 2129 – Manutenção da Unidade – Secretarias PMV (Emendas nº 61, 60, 59, 58, 57, 56, 52) ou dotações de áreas de suporte (Infraestrutura de Tecnologia e Comunicação - Emendas nº 50, 32, 36, 33). Tais dotações são classificadas como **despesas correntes de caráter continuado** e são essenciais para o funcionamento básico da máquina administrativa (água, luz, telefone, material de consumo, etc.). O remanejamento desses recursos para financiar novas ações de investimento ou custeio específico (como CAPS, Reassentamento ou Carnaval) é tecnicamente inviável, pois desestrutura o funcionamento dos órgãos e pode levar à paralisação de serviços públicos essenciais.
- b. Incompatibilidade com a Natureza da Despesa:** A Emenda nº 52, por exemplo, cria uma ação de implantação de CAPS (que envolve despesas de capital e custeio continuado) anulando dotação de custeio genérico. Projetos de grande porte exigem fontes de financiamento específicas e estudos de impacto financeiro e orçamentário, conforme o art. 16 da LRF, o que não foi apresentado nas emendas.



- c. **Invasão da Discricionariedade Administrativa:** A Emenda nº 29, ao tentar "garantir" a alocação de recursos para manutenção de ações já previstas em anos futuros, interfere diretamente na gestão do fluxo de caixa e na execução orçamentária, que é detalhada anualmente na Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece o plano, mas a execução e a disponibilidade financeira são prerrogativas do Executivo, sob fiscalização do Legislativo.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, por seu Relator, manifesta-se:

- 1 PELA APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 480/2025, que institui o Plano Plurianual (PPA) para o período de 2026 a 2029, por estar em conformidade com a legislação vigente e com os princípios de responsabilidade e planejamento fiscal.
- 2 PELA REJEIÇÃO** de todas as Emendas Modificativas e Aditivas apresentadas (Emendas nº 29/2025, 32/2025, 33/2025, 36/2025, 48/2025, 50/2025, 52/2025, 56/2025, 57/2025, 58/2025, 59/2025, 60/2025 e 61/2025), em razão do vício de iniciativa e da incompatibilidade com o planejamento estratégico do Poder Executivo.

Vitória, 19 de novembro de 2025.

Mauricio Leite
Vereador - PRD

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 3400360030003900320038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Maurício Soares Leite** em **19/11/2025 14:49**

Checksum: **5582D2E8C43674B59CD3BB22B9A6685D686A772A7D78927FDC47C469E2521F61**