



Processo Legislativo Eletrônico nº 2326/2024

Projeto de Lei Ordinária nº 131/2025

Ementa: Dispõe sobre o Plano Plurianual – Exercícios 2026 a 2029

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico. Projeto de Lei nº 131/2025. Plano Plurianual 2026-2029. Iniciativa regular. Vícios materiais de inconstitucionalidade que ofendem a separação de poderes. Apresentação de Substitutivo para correção. Opinião pela rejeição do texto original e pela aprovação do Substitutivo.

1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei Ordinária nº 131, de 16 de outubro de 2025, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 222/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 15 de maio de 2025 (cf. recebimento às fls. 142/143/61), sob o nº de Protocolo 1326/2025.

A leitura do projeto ocorreu na 34ª Sessão Ordinária, a primeira realizada após sua protocolização (conforme consta no andamento processual. 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. O encaminhamento deu-se por despacho da Presidência na mesma data, com determinação de leitura na pauta da sessão ordinária subsequente, conforme já anteriormente informado.

Trata-se de análise do projeto de Lei que institui o Plano Plurianual (PPA) do Município de Viana para os exercícios de 2026 a 2029, encaminhado a esta Procuradoria para exame e emissão de parecer.

O projeto, em conformidade com o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, apresenta-se acompanhado de anexo, no qual constam as despesas de capital e os programas de duração continuada previstos para os três últimos anos da atual gestão e o primeiro da gestão subsequente, observando-se o princípio da continuidade administrativa.





As diretrizes e metas descritas no PPA foram construídas a partir de estudos das necessidades da população e refletem os valores e objetivos da gestão municipal. O documento ressalta que tais metas foram ajustadas à capacidade financeira do Município, sujeitas a variações decorrentes da execução orçamentária.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 60/2025 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

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.





emitida pelo operador do direito, opinião técnico-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 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.*

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





3.1.1. Competência Local

Cumpra 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.

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, atribua 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, CRETILLA JÚNIOR, José, *"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

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.





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.

Assim, a matéria tratada no Projeto de Lei Ordinária nº 131/2025 insere-se no âmbito de predominante interesse local, conforme previsto nos arts. 29, 30, inciso I, e 165 da Constituição Federal. Ademais, a iniciativa está em consonância com o disposto no art. 110, inciso I, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual compete ao Poder Executivo a apresentação das leis que estabeleçam as diretrizes orçamentárias.

3.1.2. Iniciativa – Privativa – Prefeito

Analizada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁸ 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 I 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

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.





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 munícipes, no que afeta aos interesses 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 providões 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.**

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





A matéria tratada no Projeto de Lei Ordinária nº 60/2025 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 I, 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 ORÇAMENTÁRIO. 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 Plurianual 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 parlamentar, tendo ocorrido veto 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 proposição da matéria prevista no Projeto de Lei nº 16/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II, c/c art. 110, II, da Carta Política Local, por se tratar de matéria de organização orçamentária.

3.1.3. Prazo de Encaminhamento da Matéria | 15 de outubro

Estabelece o art. 35, § 2º, inciso I, do ADCT da Constituição Federal que *“Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;”*, no caso até 15 de abril, à luz do princípio da simetria.

Entretanto, já decidiu o STF na ADI 4.629/RS, Plenário, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, conforme de sua ementa: *“[...] 5. Competência legislativa plena dos Estados-Membros quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, 6 3º).”*

Assim, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, o princípio da simetria somente se impõe aos demais entes da Federação quando houver norma geral estabelecida por lei complementar federal. No caso específico, tratando-se de prazo diverso daquele previsto no §2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a sua aplicação dependerá da existência de tal norma.

Na ausência de lei complementar federal que regule a matéria, prevalece o princípio da autonomia dos entes federativos, de modo que os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios poderão dispor validamente sobre o tema, nos termos de suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

¹¹ EMENTA: 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.

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





Nesse sentido, o Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina assentou que:

“Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (ADI 4.629/RS), o respeito ao princípio da simetria não determina que sejam seguidas exatamente as mesmas diretrizes estipuladas para a União, pois os Estados e Municípios também possuem autonomia dentro do modelo de federalismo adotado pelo constituinte originário, na conformidade do art. 18 da CF, de forma que não há violação à simetria em razão do município adotar seus próprios prazos de encaminhamento e devolução dos projetos de lei orçamentária, desde que resguardada a mesma estrutura de tramitação prevista para o plano federal, ressalvada a superveniência de norma geral federal que venha regulamentar o art. 165, § 9º da Constituição Federal, dispondo de forma diversa sobre a matéria.”

(Parecer MPC/DRR/1979/2021 – Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina) A íntegra do parecer pode ser consultada no site oficial do TCE/SC¹³

Conforme se verifica, o §11, do art. 110, da Lei Orgânica, acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 08, de 24 de agosto de 2009, estabelece no seu art. 2º, que:

“Os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão encaminhados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal até os dias **15 de maio** e 31 de outubro cada ano, respectivamente, e o projeto de lei do plano plurianual até o dia 15 de outubro do primeiro ano da Administração Municipal.”

Portanto, o prazo fatal é **15 de outubro**. O Projeto de Lei Ordinária nº 131/2025 foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 16 de outubro de 2025, conforme despacho de fl. 142.

Quanto à análise da tempestividade, embora a data de protocolo nesta Casa Legislativa pudesse, à primeira vista, indicar o contrário, a análise detida do processo eletrônico esclarece a questão. Conforme se verifica à fl. 01, a proposição foi formalmente elaborada e encaminhada pelo Chefe do Executivo em 15 de outubro, às 17:24:26.

Sendo este o ato que configura o envio, conclui-se que o prazo estipulado no art. 110, §11, da LOMV foi devidamente observado.

3.2. Aspecto Material

¹³ <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-09/Parecer%20MPC%20DRR%201979%202021.pdf>





Neste item, dividido nos seguintes subitens: a) da observância à reserva legal; b) da proposta legislativa; c) obrigatoriedade de debate em audiência pública; d) comentários aos artigos; e e) técnica legislativa.

3.2.1. 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 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 Temer¹⁴, "*sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos de um projeto de lei*". No mesmo sentido, Kildare Gonçalves Carvalho¹⁵ 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*.

3.2.2. Da Obrigatoriedade de Debate em Audiência Pública

Antes de se iniciar a análise do presente tema, é oportuno registrar os conceitos fundamentais de democracia participativa e democracia direta, ambas decorrentes do modelo do Estado Democrático de Direito, em que a participação popular se manifesta de forma expressa e implícita, seja por meio da representação política, seja pela atuação direta da cidadania nas decisões públicas.

A democracia participativa, também denominada semidireta, diz respeito à atuação

¹⁴ TEMER, Michel, *Elementos de direito constitucional*. 20 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores. 2005, p. 139.

¹⁵ CARVALHO, Kildare Gonçalves, *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 205.





daqueles que, por outorga do voto popular, são escolhidos para representar a coletividade nos parlamentos, a exemplo da Câmara dos Deputados (CF, art. 14, III), das Assembleias Legislativas (CF, art. 27, § 4º) e das Câmaras Municipais (CF, art. 29, XIII). Trata-se da forma predominante de exercício da soberania popular por meio de representantes eleitos.

Já a democracia direta consiste na participação imediata da população por meio de instrumentos previstos expressamente no ordenamento constitucional, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, todos disciplinados pelo art. 14 da Constituição Federal. Conforme leciona José Afonso da Silva¹⁶, é nessa modalidade que o próprio povo *"exerce diretamente o poder político, deliberando sobre leis, políticas públicas ou atos administrativos relevantes"*.

No plano municipal, a participação direta se revela com maior potencial de efetividade, dada a proximidade entre o cidadão e os gestores públicos locais, o que favorece a identificação de demandas e a atuação ativa da sociedade na definição de políticas públicas (CALEGARIO; QUEIROZ NETO, 2018).¹⁷

Entre os instrumentos mais relevantes de democracia participativa local destaca-se a audiência pública, prevista, por exemplo, no art. 58, §2º, inciso II, da Constituição Federal. Trata-se de espaço institucional de escuta e manifestação cidadã, cuja finalidade é permitir o diálogo aberto entre o Poder Público e a coletividade sobre temas de relevante interesse social, como proposições legislativas, planejamento urbano, políticas orçamentárias e ambientais, entre outros.

Como define LOCK (2004), audiência pública é:

"um processo de participação aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e venha a compartilhar da administração local com os agentes públicos, legitimando as decisões através de um processo democrático"

Não obstante sua relevância normativa e democrática, o artigo científico aponta que a efetividade das audiências públicas ainda é limitada, em razão de diversos obstáculos: ausência de estrutura adequada, falta de divulgação, escassez de devolutivas à sociedade, burocratização dos procedimentos e, sobretudo, resistência política à incorporação das manifestações populares nos processos decisórios.

A audiência pública é definida como reunião ou assembleia convocada pelo Poder

¹⁶ Curso de Direito Constitucional Positivo, 2005, p. 136).

¹⁷ CALEGARIO, Bruna Ramos; QUEIROZ NETO, Exzolvildres. A Democracia Participativa nos Municípios: audiências públicas como instrumento de participação social. *Revista Orbis Latina*, v. 8, n. 1, 2018. Acesso: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis/article/view/4025>





Público, mediante ampla divulgação, com o objetivo de possibilitar à população o acesso a informações sobre projetos, planos e políticas públicas, em especial as de natureza urbanística e orçamentária, assegurando-lhe a oportunidade de manifestação e participação por meio do livre exercício da opinião.

No âmbito do processo legislativo, a participação popular também se concretiza por meio da realização de audiências públicas, especialmente na fase de discussão do projeto de lei ou no âmbito das comissões permanentes (ou temáticas), sendo exigência constitucional em determinadas matérias (CF, art. 14), conjugada com dispositivos infraconstitucionais, como o art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e o art. 44 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que estabelecem a necessidade de transparência e participação na elaboração e discussão dos planos, leis e orçamentos públicos.

Dessa forma, verifica-se que a realização de audiência pública constitui requisito obrigatório no processo legislativo de aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no âmbito da Câmara Municipal, não sendo exigida, contudo, para sua elaboração, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Assim, os debates públicos podem ocorrer no interior da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, que detém a competência regimental para análise de mérito da matéria, inclusive após o início formal do processo legislativo.

Ainda que a audiência pública realizada exclusivamente no âmbito do Legislativo seja juridicamente suficiente para cumprimento da exigência legal, não se trata da forma mais adequada ou desejável, considerando que a iniciativa da lei orçamentária especial é do Poder Executivo, a quem cabe, primariamente, a responsabilidade pelo planejamento governamental e a execução orçamentária. Por essa razão, é recomendável que o Executivo também promova, previamente ao envio do projeto, audiência pública destinada a colher subsídios da população e conferir maior legitimidade democrática à proposta.

No caso concreto, verifica-se que, durante a fase de elaboração da LDO, houve efetiva participação popular por meio de audiência pública convocada e realizada pelo Poder Executivo, conforme amplamente publicizado no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Espírito Santo (DOM/ES, edição nº 2.861, de 07 de outubro de 2025, conforme comprova o material acostado aos autos às 131/139. Tais elementos demonstram de forma clara o cumprimento dos requisitos legais de publicidade, participação e transparência.





Dessa forma, constata-se o atendimento ao disposto no art. 44 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que impõe a realização de audiências públicas no processo de elaboração e discussão de planos, programas e projetos de interesse urbanístico, bem como ao art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina a adoção de mecanismos que assegurem a transparência, inclusive mediante a realização de audiências públicas, na elaboração das leis orçamentárias.

Portanto, embora não detenham caráter vinculante ou deliberativo, as audiências públicas configuram-se como instrumentos essenciais da democracia participativa, viabilizando a escuta qualificada da população, legitimando o processo decisório e promovendo transparência governamental e controle social. Por tais razões, devem ser incentivadas como prática institucional contínua, contribuindo para a construção de políticas públicas mais legítimas, responsivas e efetivamente alinhadas aos interesses da coletividade.

3.2.2. Da Análise Por Artigo

3.2.2.1. Do Art. 1º

Dispõe o art. 1º:

Art. 1º Em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal e ao estabelecido na Lei Orgânica do Município, institui o Plano Plurianual do Município de Viana/ES, para o quadriênio 2026 - 2029, estabelecendo para o período os programas com seus respectivos objetivos, indicadores, ações orçamentárias e não orçamentárias e custos da administração municipal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de duração continuada.

§ 1º Integra o Plano Plurianual o Anexo Único - Programas e Ações do Poder Executivo e do Poder Legislativo;

§ 2º Os códigos e os títulos dos programas e ações do Plano Plurianual serão aplicados nas leis orçamentárias e créditos adicionais e nas leis que os modifiquem;

§ 3º Os valores globais consignados no Plano Plurianual para programas e ações são referenciais e não se constituem em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e nos créditos adicionais.

A análise do Art. 1º do projeto revela sua plena conformidade com a ordem jurídica. O dispositivo institui corretamente o Plano Plurianual para o quadriênio 2026-2029 e, em





seus §§ 1º e 2º, promove a necessária integração entre o plano, seus anexos e as futuras leis orçamentárias.

Merece destaque especial o § 3º, que estabelece, com precisão técnica, que os valores consignados no PPA são **referenciais** e não constituem limites de gasto. Tal disposição é fundamental e alinha-se perfeitamente ao Direito Financeiro, pois reafirma a natureza do PPA como instrumento de **planejamento estratégico**, enquanto a autorização efetiva da despesa compete à Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada exercício.

Esta flexibilidade é fundamental, pois as condições econômicas e a arrecadação podem variar ao longo de quatro anos, exigindo que a LOA se ajuste à realidade de cada exercício. Este parágrafo, inclusive, fundamenta a análise anterior de que não há necessidade de emendar o valor projetado para a Câmara em 2027, pois o valor definitivo será fixado na LOA correspondente.

Diante da flexibilidade deste comando, cabe analisar a projeção orçamentária do Poder Legislativo para os próximos quadriênio. O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) estabelece, no programa "APOIO ADMINISTRATIVO" (Código 0001), a projeção de despesas para a Câmara Municipal de Viana para o quadriênio 2026-2029. Os valores e suas respectivas variações anuais estão detalhados na tabela abaixo:

EXERCÍCIO	VALOR PREVISTO (R\$)	VARIAÇÃO ANUAL (%)
2026	R\$ 21.500.000,00	-
2027	R\$ 22.244.133,89	+ 3,46%
2028	R\$ 23.089.410,98	+ 3,80%
2029	R\$ 23.966.808,60	+ 3,80%

Observa-se que a projeção de crescimento não é aleatória, seguindo uma tendência de correção anual que se alinha à expectativa de aumento da receita corrente do Município, especialmente nos exercícios de 2028 e 2029.

Ainda que a variação projetada para 2027 (+3,46%) seja ligeiramente inferior à projeção de crescimento da receita municipal para o mesmo período (cerca de 4,00%), não se vislumbra, neste momento, a necessidade de propor emenda para o ajuste do valor.

Isso se deve à natureza jurídica do Plano Plurianual, que funciona como uma peça de planejamento estratégico, cujos valores são **referenciais**, conforme predito. O próprio





projeto de lei, em seu art. 1º, § 3º, é explícito ao dispor que os valores do PPA *"são referenciais e não se constituem em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias"*.

Essa diferenciação é respaldada pela jurisprudência, que estabelece que o PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orientam a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo esta última o instrumento que efetivamente autoriza a despesa.

Mais importante, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada ao proteger a autonomia financeira do Poder Legislativo, determinando que o valor do duodécimo, uma vez fixado na Lei Orçamentária Anual, possui caráter impositivo e deve ser repassado obrigatoriamente.

Conforme decidido pelo STF, *"não cabe ao Chefe do Poder Executivo reter as parcelas duodecimais titularizadas pela Câmara legislativa municipal ou contingenciá-las em face da frustração das metas fiscais"*, cabendo ao próprio Legislativo, no exercício de sua autonomia, realizar os ajustes que se fizerem necessários (STF — SS 5648 RN).

Nesse sentido, a recomendação é que esta Casa de Leis monitore continuamente a evolução da receita municipal para assegurar que, na elaboração das futuras Leis Orçamentárias Anuais (LOA), o repasse do duodécimo observe estritamente os limites e as bases de cálculo estabelecidos pelo art. 29-A da Constituição Federal.

3.2.2.2. Do Art. 2º

O art. 2º com a seguinte redação:

Art. 2º As prioridades e metas para os anos de vigência do PPA estarão contidas na proposta orçamentária para os anos de 2026 a 2029.

§ 1º Os valores globais dos programas e ações, assim como suas correspondentes programações de gastos, deverão ser adequados, quando da elaboração da proposta orçamentária anual, à previsão de receita, às metas e aos limites fiscais fixados para o respectivo exercício.

A análise deste dispositivo revela duas questões distintas: uma grave impropriedade técnica no caput e a correção material do seu parágrafo (nominado equivocadamente como § 1º).





a) Da Ilegalidade do *Caput* por Inversão Hierárquica

O *caput* do artigo, ao afirmar que as metas e prioridades do PPA "estarão contidas" nas propostas orçamentárias anuais, subverte a hierarquia dos instrumentos de planejamento estabelecida pelo art. 165 da Constituição Federal.

A sistemática constitucional define uma sequência lógica e hierárquica:

- O Plano Plurianual (PPA) estabelece, de forma estratégica e para um período de quatro anos, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública (art. 165, § 1º, CF). **Ele é o plano mestre.**
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), anualmente, define as metas e prioridades para o exercício seguinte, **orientando a elaboração da LOA** em conformidade com o que foi traçado no PPA (art. 165, § 2º, CF).
- A Lei Orçamentária Anual (LOA), por fim, estima as receitas e fixa as despesas para a execução das ações que permitirão atingir as metas e prioridades definidas no PPA e detalhadas na LDO.

A redação atual do *caput* inverte essa lógica, sugerindo que o PPA é um instrumento vazio, a ser preenchido anualmente pela LOA. Tal formulação esvazia a força normativa do próprio PPA, transformando sua aprovação em mera formalidade e fragilizando o controle do Poder Legislativo sobre o planejamento de médio prazo do Município. Manter o texto original representa uma vulnerabilidade jurídica que pode ser apontada como impropriedade formal grave pelos órgãos de controle.

b) Da Legalidade do Parágrafo Único

Em contrapartida, o dispositivo nominado como "§ 1º", que deveria ser tratado como parágrafo único, possui redação tecnicamente adequada e alinhada à legislação. Ele materializa o princípio do equilíbrio fiscal e a natureza dinâmica do planejamento, reconhecendo que os valores do PPA são referenciais e devem ser ajustados anualmente na LOA, conforme a realidade da arrecadação e os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A impropriedade na numeração, que deveria ser "Parágrafo Único" em vez de "§ 1º", constitui um erro de técnica legislativa, cuja correção será objeto de análise em tópico específico deste parecer.

c) Conclusão e Proposta de Emenda





O *caput* do Art. 2º padece de vício de técnica legislativa que compromete a hierarquia e a função dos instrumentos de planejamento. É imperativo que a Câmara Municipal proponha uma emenda de redação para corrigir o dispositivo, restaurando a segurança jurídica e a lógica do sistema orçamentário.

Sugestão de Emenda Modificativa:

EMENDA MODIFICATIVA

Altere-se a redação do Art. 2º e de seu parágrafo para que passem a vigorar da seguinte forma:

Art. 2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e seus respectivos créditos adicionais deverão ser compatíveis com as diretrizes, objetivos e metas constantes deste Plano Plurianual.

Parágrafo único. Os valores globais dos programas e ações constantes deste Plano são referenciais e deverão ser adequados, quando da elaboração da proposta orçamentária anual, à previsão da receita e aos limites fiscais fixados para o respectivo exercício.

3.2.2.3. Dos Arts. 3º e 4º

Dispõem os arts. 3º e 4º:

Art. 3º O Poder Executivo fica autorizado a:

I - alterar o órgão ou a unidade orçamentária responsável pelos programas;

II - incluir, excluir ou alterar o indicador de resultado e registrar a mensuração de seu respectivo índice; e

III - adequar o título dos produtos, das unidades de medidas e das metas, com vistas à melhoria do processo de monitoramento e avaliação.

Art. 4º A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei, bem como a inclusão de novos programas e ações serão propostos pelo Poder Executivo, através da revisão anual do Plano, Projeto de Lei específico ou através da Lei Orçamentária Anual do exercício correspondente.

Os artigos 3º e 4º do Projeto de Lei dispõem sobre as alterações no Plano Plurianual após sua aprovação. A análise conjunta destes dispositivos revela uma delegação excessiva de poder ao Executivo no Art. 3º, que não apenas contradiz o espírito do Art. 4º, mas





também representa um claro afronte ao princípio da separação dos poderes (Art. 2º da CF) e à competência fiscalizatória do Poder Legislativo.

a) A Delegação Excessiva e o "Cheque em Branco" do art. 3º

O Art. 3º autoriza o Poder Executivo a, unilateralmente e sem necessidade de nova aprovação legislativa, realizar modificações substanciais no plano aprovado. Os incisos II e III são particularmente problemáticos:

II - incluir, excluir ou alterar o indicador de resultado e registrar a mensuração de seu respectivo índice;

III - adequar o título dos produtos, das unidades de medidas e das metas, com vistas à melhoria do processo de monitoramento e avaliação.

A autorização para "*incluir, excluir ou alterar*" indicadores e, principalmente, para "*adequar*" as metas, concede ao Executivo o poder de alterar a própria essência de um programa. Uma meta não é um mero detalhe administrativo; ela é o resultado quantificável que justifica a existência do programa e a alocação de recursos públicos.

Permitir que o Executivo altere uma meta por ato próprio, sob o pretexto de "melhoria do processo de monitoramento", significa permitir que ele descumpra o que foi deliberado e aprovado pelo Poder Legislativo. Por exemplo, uma meta de "construir 100 casas populares" poderia ser unilateralmente "adequada" para "realizar estudos de viabilidade para 10 casas", descaracterizando completamente o compromisso original.

Isso representa uma delegação legislativa indevida, pois o que foi estabelecido por lei (o PPA) só poderia ser alterado por outra lei.

A gravidade desta delegação indevida é dimensionada quando se recorre aos princípios fundamentais da nossa ordem constitucional. A Carta Magna, em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente". Este é o pilar da soberania popular.

A atividade de editar normas, por limitar a liberdade, é a expressão máxima desse poder. Consequentemente, ela só pode ser legitimamente exercida pelos representantes eleitos do povo. Permitir que tal competência seja livremente delegada a um agente administrativo implicaria no total esvaziamento da origem popular do poder, pois um gestor não eleito passaria a ter a prerrogativa de limitar a liberdade, usurpando uma função que pertence ao Legislativo.





É precisamente para proteger esse postulado que a ordem jurídica estabelece limites estritos à delegação de competência. Por analogia, a Lei nº 9.784/99, que estabelece o padrão nacional sobre o tema, materializa essa proteção em seu art. 13, ao proibir taxativamente a delegação para:

I - a edição de atos de caráter normativo;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

A vedação à delegação da edição de atos normativos (inciso I) é a consequência direta do princípio da soberania popular. Da mesma forma, a proibição de delegar matérias de competência exclusiva (inciso III) reforça que as atribuições que a Constituição confere a um poder — como a competência legislativa para aprovar e alterar o PPA — não podem ser transferidas por mera conveniência administrativa.

A autorização contida no Art. 3º do projeto de lei viola ambos os dispositivos, por duas razões claras:

- **Violação ao Inciso I (Edição de Atos de Caráter Normativo):** A alteração de uma meta do PPA não é um mero ato de administração, mas sim um ato de caráter normativo, pois modifica a substância da política pública e o alcance da lei aprovada.

O Executivo estaria, na prática, legislando por meio de um ato administrativo, o que é vedado.

- **Violação ao Inciso III (Matérias de Competência Exclusiva):** A Constituição Federal, em seu art. 165, atribui ao Poder Legislativo a competência para discutir e votar o Plano Plurianual.

Trata-se, portanto, de matéria de competência exclusiva do Legislativo. Se a aprovação do plano é competência exclusiva, sua alteração substancial também o é, em respeito ao princípio do paralelismo das formas.

Delegar ao Executivo o poder de alterar as metas é delegar uma competência que a Constituição reservou exclusivamente a esta Casa de Leis.

Dessa forma, o Art. 3º padece de inconstitucionalidade material insanável, pois institui uma delegação de poder legislativo vedada pela ordem constitucional e pelos princípios que regem o Direito Administrativo. Sua aprovação transformaria o PPA em uma peça





de ficção, esvaziando a competência fiscalizatória do Legislativo e tornando ineficaz a deliberação parlamentar. A única medida cabível é a sua supressão integral do texto.

b) Contradição com o art. 4º e a Violação ao Princípio da Legalidade

O Art. 4º, por sua vez, estabelece o procedimento correto ao prever que alterações mais profundas, como a "exclusão ou alteração de programas", devem ser propostas ao Legislativo.

Ocorre que o Art. 3º cria uma brecha para que o Executivo promova uma "alteração de programa" na prática, sem o crivo legislativo, simplesmente ao modificar suas metas e indicadores a um ponto que o programa se torne irreconhecível.

Essa contradição gera insegurança jurídica e viola o princípio da legalidade e da hierarquia das normas, pois um dispositivo (Art. 3º) permite, na prática, o que o outro (Art. 4º) corretamente submete ao processo legislativo.

c) Fundamentação Jurídica e Proposta de Emenda

A autonomia concedida pelo Art. 3º padece de inconstitucionalidade material, por violação direta ao Art. 2º da Constituição Federal (Princípio da Separação dos Poderes) e à lógica do sistema de freios e contrapesos. A função do Legislativo de aprovar e fiscalizar a execução das leis orçamentárias, prevista no art. 165 e 166 da CF, torna-se ineficaz se o Executivo pode alterar substancialmente o plano após sua aprovação.

Para sanar o vício, é imprescindível suprimir o Art. 3º e unificar sua parte razoável (ajustes meramente formais) ao Art. 4º, deixando claro que qualquer alteração de mérito, incluindo metas, depende de lei.

Sugestão de Emenda Supressiva e Aditiva:

EMENDA SUPRESSIVA E MODIFICATIVA

Suprima-se integralmente o art. 3º do Projeto de Lei, alterando a redação do art. 4º para que passe a vigorar da seguinte forma:

Art. 3º (Suprimir)

Art. 4º A inclusão, exclusão ou alteração de programas, ações, objetivos e metas constantes desta Lei será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei específico de revisão do Plano ou de dispositivo na própria Lei Orçamentária Anual.





Parágrafo único. Ficam autorizadas, por ato do Poder Executivo, as alterações que não modifiquem o mérito dos programas e ações, compreendendo:

I - a alteração do órgão ou da unidade orçamentária responsável pela execução, desde que mantidos os objetivos e metas do programa; e

II - a adequação da nomenclatura de indicadores, produtos e unidades de medida, com vistas a aprimorar o monitoramento e a avaliação, desde que não impliquem alteração do resultado finalístico pretendido para a meta.

Esta nova redação equilibra a necessidade de flexibilidade administrativa do Executivo com a prerrogativa inalienável do Legislativo de deliberar sobre o mérito do planejamento municipal, sanando a inconstitucionalidade e garantindo a segurança jurídica.

3.2.2.4. Dos Arts. 5º e 6º

Os artigos 5º e 6º do Projeto de Lei tratam das normas de gestão, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual. Embora seu conteúdo seja, em grande parte, declaratório e alinhado aos princípios da boa administração, a análise revela problemas de redação, como redundância e, mais criticamente, uma perigosa ambiguidade no parágrafo único do Art. 5º, que merece correção para garantir a prerrogativa fiscalizatória desta Casa de Leis.

Os textos originais são:

Art. 5º A gestão do Plano Plurianual 2026-2029 observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a execução, o monitoramento, a avaliação e a revisão de seus programas, seus objetivos, indicadores, ações, produtos, metas e valores.

Parágrafo único. Caberá ao Poder Executivo estabelecer **normas complementares** para a gestão do Plano Plurianual 2026-2029;

Art. 6º A gestão do PPA 2026-2029 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução de suas metas, diretrizes e objetivos, assegurando o acesso às políticas públicas, em especial pelos segmentos populacionais mais vulneráveis, e buscando o aperfeiçoamento:

I – dos mecanismos de implementação, integração e gerenciamento dos recursos e das políticas públicas;

II – dos critérios de regionalização das políticas públicas;





III – dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do Plano;

IV – do alinhamento do Plano Plurianual com os demais Planos Municipais.

Parágrafo único. A gestão do PPA 2026-2029 observará, entre outros previstos em Lei, os princípios da transparência, da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade.

O ponto de maior preocupação reside no **parágrafo único do Art. 5º** A expressão "*normas complementares*" é excessivamente ampla e vaga. Sem uma delimitação clara de seu alcance, este dispositivo pode ser interpretado como uma autorização para que o Poder Executivo, por meio de decreto, inove na ordem jurídica, alterando o mérito do PPA que foi aprovado por lei.

Trata-se de um "*cheque em branco*" que permite ao Executivo contornar o Poder Legislativo, em afronta ao princípio da separação dos poderes. O poder regulamentar, **exercido via decreto, deve se limitar a dar fiel execução à lei**, detalhando procedimentos operacionais, e **nunca** pode contrariar a lei ou criar novas obrigações não previstas nela.

Adicionalmente, o **parágrafo único do Art. 6º** incorre em vício de técnica legislativa ao repetir os princípios da "*eficiência, da eficácia e da efetividade*", já listados no *caput* do Art. 5º. Essa redundância, embora não ilegal, polui o texto e deve ser corrigida.

Diante do exposto, para sanar a ambiguidade perigosa e a redundância apontada, recomenda-se a unificação dos dois artigos em um único dispositivo, com redação mais coesa e juridicamente segura, por meio da seguinte emenda:

EMENDA MODIFICATIVA E SUPRESSIVA

Altera o artigo 5º e suprimir 6º do Projeto de Lei, com a seguinte redação:

Art. 5º A gestão do Plano Plurianual 2026-2029 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução de suas metas, diretrizes e objetivos, e compreenderá a execução, o monitoramento, a avaliação e a revisão de seus programas.

§ 1º A gestão do PPA observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência, economicidade, eficácia e efetividade, buscando o aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos de implementação e gerenciamento das políticas públicas.





§ 2º Caberá ao Poder Executivo, por meio de decreto, regulamentar os procedimentos operacionais para a gestão do Plano Plurianual, desde que não inove ou contrarie o disposto nesta Lei.

Art. 6º (Suprimir)

3.2.2.5. Do Art. 7º

O Art. 7º do projeto de lei dispõe sobre a avaliação dos programas do Plano Plurianual, com a seguinte redação:

Art. 7º Os programas do Plano Plurianual 2026-2029 **poderão** ser anualmente avaliados, conforme definido no art. 4º, I, "e", da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

Apesar de citar corretamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o artigo comete um erro crucial que o torna ilegal:

- ele transforma uma obrigação legal em uma mera faculdade do gestor público.

O verbo "poderão" confere um caráter opcional à avaliação, sugerindo que o Poder Executivo pode escolher se realiza ou não o acompanhamento dos resultados. Contudo, a norma federal citada pelo próprio artigo, quando interpretada sistematicamente, impõe o contrário. A fundamentação se dá em três passos lógicos:

- **A LRF obriga a LDO a criar regras de avaliação:** O Art. 4º, I, "e", da LRF, determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada ano conterà, obrigatoriamente, "*normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas*".
- **A avaliação dos "programas" é a avaliação do PPA:** Os "programas" mencionados na LRF são exatamente aqueles que foram estabelecidos no Plano Plurianual. Portanto, a LRF cria um dever anual (a ser detalhado na LDO) de se estabelecerem as regras para avaliar a execução do PPA.
- **O dever de criar as regras implica o dever de avaliar:** Seria ilógico e contrário ao espírito da lei (*mens legis*) que a LRF obrigasse o município a criar "normas de avaliação" para um evento que fosse meramente opcional. A obrigação de normatizar a avaliação pressupõe a obrigatoriedade da própria avaliação.





Dessa forma, a interpretação jurídica é clara: a LRF não trata a avaliação de resultados como uma possibilidade, mas como um pilar da gestão fiscal responsável. Ao tornar a avaliação opcional, o art. 7º do projeto de lei municipal contraria diretamente uma norma geral de hierarquia superior (Lei Complementar Federal), padecendo de vício de ilegalidade.

A presente proposta de redação para o art. 7º visa aprimorar os mecanismos de transparência, controle e efetividade na gestão do Plano Plurianual (PPA), alinhando o texto aos princípios constitucionais e às melhores práticas de governança pública.

A alteração no caput estabelece o envio obrigatório e anual do relatório de avaliação à Câmara Municipal. Esta medida é um instrumento indeclinável para o exercício da função fiscalizatória do Poder Legislativo. Sem o acesso irrestrito e contínuo a esses resultados, a Câmara fica impossibilitada de exercer seu papel de controle externo, que consiste em acompanhar o desempenho da administração e verificar se as metas pactuadas com a sociedade estão sendo cumpridas.

Adicionalmente, o parágrafo único proposto institui o dever de o Poder Executivo submeter a esta Casa Legislativa um projeto de lei para alterar o PPA, sempre que sua própria avaliação técnica indicar tal necessidade.

É fundamental destacar que este dispositivo não configura ingerência indevida entre os Poderes. A norma apenas cria uma obrigação procedimental, a de formalizar, via projeto de lei, as correções de rumo que o próprio Executivo julgar necessárias, sem ditar o conteúdo da alteração ou usurpar a iniciativa de gestão.

Essa exigência é uma ferramenta essencial para dar efetividade à função fiscalizatória do Poder Legislativo, prevista na Constituição Federal (arts. 70 e 71), e para materializar os princípios da publicidade e da transparência.

Afinal, a avaliação dos resultados de políticas públicas é uma informação de altíssimo interesse social, e seu principal destinatário, para fins de controle, é o órgão de representação popular.

Com isso, garante-se a integridade do planejamento e a efetividade do controle legislativo, fortalecendo a governança e a prestação de contas à população.

Para sanar o vício e adequar o projeto à legislação federal, é imperativa a alteração do dispositivo.

Sugestão de Emenda Modificativa:





EMENDA MODIFICATIVA

Altere-se a redação do Art. 7º para que passe a vigorar da seguinte forma:

Art. 7º Os programas do Plano Plurianual 2026-2029 serão anualmente avaliados, e o respectivo relatório de resultados será encaminhado para a apreciação do Poder Legislativo, em cumprimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Parágrafo único. Constatada na avaliação a necessidade de revisão de metas, objetivos ou programas, o Poder Executivo encaminhará a esta Casa de Leis o correspondente projeto de lei de alteração do Plano..

3.2.2.6. Do Art. 8º

Dispõe o art. 8º:

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Trata-se da chamada cláusula de vigência, que determina o momento a partir do qual a norma passa a ter força e a produzir seus efeitos jurídicos.

A regra geral no ordenamento jurídico brasileiro é estabelecida pelo Art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/42):

Art. 1º Salvo disposição em contrário, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

O período de 45 dias, conhecido como *vacatio legis*, tem como objetivo dar tempo para que a sociedade e os órgãos públicos tomem conhecimento da nova lei e se adaptem a ela.

Contudo, a própria LINDB abre uma exceção com a expressão "salvo disposição em contrário". Isso significa que a própria lei pode estipular um prazo de vigência diferente, inclusive a vigência imediata na data de sua publicação.

No caso do Plano Plurianual (PPA), a prática de estabelecer a vigência imediata é não apenas legalmente válida, mas também tecnicamente adequada.

O PPA é uma lei de planejamento, cujos efeitos práticos e execução orçamentária se dão no futuro, a partir do primeiro exercício financeiro a que se refere (neste caso, 2026). A sua entrada em vigor na data da publicação, em 2025, não cria obrigações imediatas e complexas para os cidadãos ou para a administração que exijam um período de





adaptação. A sua função, ao ser publicada, é formalizar o plano que servirá de guia para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte.

Portanto, não há necessidade de um período de *vacatio legis*.

3.2.5. 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:

“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)

Adicionalmente, aponta-se um erro de técnica legislativa na numeração do Art. 2º. O dispositivo identificado como '§ 1º', por ser o único parágrafo do artigo, deveria ser corretamente designado como 'Parágrafo único', que está sendo corrigido adiante.

Por derradeiro, além dos vícios de inconstitucionalidade já apontados, a análise do projeto original revelou uma omissão crítica: embora a proposição venha acompanhada de anexos que detalham os programas e metas do PPA, o corpo da lei não faz qualquer remissão a eles.

Essa falha é grave, pois, sem uma cláusula que os integre formalmente ao texto legal, os anexos se tornam juridicamente inexistentes. A lei instituiria um "plano" sem conteúdo, e os programas e valores ali descritos não teriam qualquer força vinculante.





Considerando o volume e a natureza das emendas sugeridas, a boa técnica legislativa já recomendaria a consolidação das alterações em um único texto. Adicionalmente, constatou-se a omissão crítica do projeto original em fazer remissão aos seus próprios anexos, falha que, por si só, tornaria o Plano ineficaz.

Desta forma, para sanar a totalidade dos vícios — desde as inconstitucionalidades até esta grave falha formal —, garantindo a plena eficácia e segurança jurídica da norma, apresenta-se o seguinte **Substitutivo** ao Projeto de Lei nº 131/2025:

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 131/2025

Institui o Plano Plurianual do Município para o quadriênio 2026-2029 e dá outras providências.

A **CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA** decreta:

Art. 1º Fica instituído o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2026-2029, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, estabelecendo, para o período, 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, tudo em conformidade com o Anexo Único que fazem parte integrante desta Lei.

§ 1º Os códigos e os títulos dos programas e ações do Plano Plurianual serão aplicados nas leis orçamentárias e créditos adicionais e nas leis que os modifiquem.

§ 2º Os valores globais consignados no Plano Plurianual para programas e ações são referenciais e não se constituem em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e nos créditos adicionais.

Art. 2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e seus respectivos créditos adicionais deverão ser compatíveis com as diretrizes, objetivos e metas constantes deste Plano Plurianual.

Parágrafo único. Os valores globais dos programas e ações constantes deste Plano são referenciais e deverão ser adequados, quando da elaboração da proposta orçamentária anual, à previsão da receita e aos limites fiscais fixados para o respectivo exercício.

Art. 3º A inclusão, exclusão ou alteração de programas, ações, objetivos e metas constantes desta Lei será proposta pelo Poder Executivo por meio de





projeto de lei específico de revisão do Plano ou de dispositivo na própria Lei Orçamentária Anual.

Parágrafo único. Ficam autorizadas, por ato do Poder Executivo, as alterações que não modifiquem o mérito dos programas e ações, compreendendo:

I - a alteração do órgão ou da unidade orçamentária responsável pela execução, desde que mantidos os objetivos e metas do programa; e

II - a adequação da nomenclatura de indicadores, produtos e unidades de medida, com vistas a aprimorar o monitoramento e a avaliação, desde que não impliquem alteração do resultado finalístico pretendido para a meta.

Art. 4º A gestão do Plano Plurianual 2026-2029 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução de suas metas, diretrizes e objetivos, e compreenderá a execução, o monitoramento, a avaliação e a revisão de seus programas.

§ 1º A gestão do PPA observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência, economicidade, eficácia e efetividade, buscando o aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos de implementação e gerenciamento das políticas públicas.

§ 2º Caberá ao Poder Executivo, por meio de decreto, regulamentar os procedimentos operacionais para a gestão do Plano Plurianual, desde que não inove ou contrarie o disposto nesta Lei.

Art. 5º Os programas do Plano Plurianual 2026-2029 serão anualmente avaliados, e o respectivo relatório de resultados será encaminhado para a apreciação do Poder Legislativo, em cumprimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Parágrafo único. Constatada na avaliação a necessidade de revisão de metas, objetivos ou programas, o Poder Executivo encaminhará a esta Casa de Leis o correspondente projeto de lei de alteração do Plano.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É fundamental ressaltar que o Substitutivo apresentado não desnatura o mérito do Plano Plurianual proposto pelo Poder Executivo. Sua finalidade é, tão somente, adequar a proposição aos estritos termos do Texto Constitucional e da legislação infraconstitucional aplicável, além de aprimorar sua redação conforme a boa técnica legislativa, garantindo assim a segurança jurídica necessária para a execução do plano.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

No mais, verifica-se que o Projeto de Lei nº 131/2025 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

Pelo exposto, a redação original do **Projeto de Lei nº 131/2025 é inconstitucional e ilegal**, pois seus artigos 3º a 6º violam a separação de poderes, além de outros vícios que comprometem a hierarquia orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, esta Procuradoria opina pela **rejeição do projeto original e pela aprovação do Substitutivo**, nos termos da redação proposta neste parecer, por sua plena constitucionalidade e legalidade.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Viana, 16 de novembro de 2025.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341

BRUNO DEORCE GOMES

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



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 310032003000300036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 17/11/2025 15:46

Checksum: **176D180230B81DCF295201017CFA5A792816C91CEDFD331C06F44FF345E67B11**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 17/11/2025 15:49

Checksum: **E8ADAB3477176F5EB553F060106E209FEA94373396EA6FA0A83262025E822A18**

