



ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Nº 62/2025

Ementa: PROJETO DE LEI Nº 099/2025. DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE PARATY PARA O PERÍODO DE 2026 A 2029.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta assessoria jurídica referente ao Projeto de Lei nº 099/2025, de autoria do excelentíssimo Prefeito Municipal, que dispõe sobre o plano plurianual do município de Paraty para o período de 2026 a 2029.

É o relatório.

2. Fundamentação

A elaboração do plano plurianual possui regulamentação na Constituição Federal de 1988, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) e na Lei nº 4.320/64. Tais dispositivos estabelecem o conteúdo mínimo e requisitos obrigatórios. Nele estão os programas, objetivos e metas do governo, organizando a ação pública de forma estruturada.

O presente Parecer examina a constitucionalidade e a legalidade dos dispositivos do Projeto, com foco na preservação da competência do Poder Legislativo na aprovação e alteração do Plano.

2.1 Da Alteração do PPA por Ato Próprio do Executivo

O Art. 8º, § 2º e o Art. 10 do Projeto de Lei conferem ao Poder Executivo ampla margem para alterar o PPA por ato próprio, sem a necessidade de lei específica de revisão.



O Art. 8º, § 2º dispõe: "O Executivo poderá, por ato próprio, realizar ajustes técnicos nos atributos dos programas, desde que não alterem sua essência, devendo informar à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas." O Art. 10 é ainda mais abrangente, autorizando o Executivo a promover alterações no PPA para: "I - incluir, excluir ou alterar: a) produtos e respectivas metas... b) indicadores e respectivas metas... c) ações não orçamentárias e respectivos produtos e metas..."

O PPA é uma lei em sentido formal e material, cuja alteração deve, em regra, ser feita por outra lei, de iniciativa do Executivo, mas aprovada pelo Legislativo. A delegação ampla para alterar o conteúdo da lei por ato próprio (decreto, portaria, etc.) esvazia a função do Poder Legislativo no planejamento de médio prazo, ferindo o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que alterações no PPA que inviabilizem a execução orçamentária ou prejudiquem o ciclo orçamentário, mesmo que feitas pelo Legislativo, violam o devido processo orçamentário e a separação dos Poderes. Por analogia, a delegação excessiva ao Executivo para alterar o PPA por ato próprio também configura uma violação, pois retira do Legislativo a prerrogativa de controle sobre o planejamento.

Embora a legislação federal do PPA preveja a possibilidade de o Executivo promover alterações por ato próprio para conciliar o PPA com a LOA e a LDO, essa autorização deve ser restrita a ajustes de natureza estritamente operacional e formal, e não a alterações de mérito (inclusão/exclusão de programas, metas e indicadores) que afetem a essência do planejamento.

Recomenda-se a modificação do Art. 8º, § 2º e do Art. 10 para restringir a delegação ao Executivo a alterações de natureza exclusivamente formal e operacional, exigindo lei específica de revisão para quaisquer alterações de mérito que envolvam inclusão, exclusão ou alteração de programas, metas e indicadores.

2.2 Da Alteração do PPA por Meio da LDO e LOA



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



O Art. 9º do Projeto de Lei estabelece: "A inclusão, exclusão ou alteração de ações poderão ocorrer também por intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual."

O PPA possui um horizonte de quatro anos, enquanto a LDO e a LOA são anuais. Embora a LDO e a LOA devam ser compatíveis com o PPA, permitir que as leis anuais alterem as ações do PPA de forma irrestrita pode levar a uma inversão da hierarquia e a um desvirtuamento do caráter estratégico e de médio prazo do Plano. A alteração de ações do PPA por meio da LOA pode ferir o princípio da anterioridade, pois a LOA deve ser elaborada com base nas diretrizes do PPA.

Recomenda-se a modificação do Art. 9º para deixar claro que a LDO e a LOA podem apenas detalhar ou compatibilizar as ações do PPA, mas não incluir, excluir ou alterar as ações de mérito do Plano, que devem ser objeto de lei de revisão específica.

2.3 Do Poder Regulamentar

O Art. 12 do Projeto de Lei dispõe: "Caberá ao Poder Executivo editar normas complementares para a execução desta Lei."

O poder regulamentar do Executivo (art. 84, IV, da CF) se limita a expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei. Não pode o Executivo, a pretexto de regulamentar, inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações ou restrições não previstos na lei. A redação genérica do Art. 12 deve ser interpretada em consonância com o princípio da legalidade.

Conclusão: Embora o dispositivo não seja inconstitucional em si, recomenda-se a inclusão de um parágrafo único ou a modificação do texto para ressaltar que as normas complementares deverão se restringir à regulamentação de aspectos operacionais e não poderão inovar ou contrariar o disposto na Lei do PPA.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



3. Conclusão.

Ante o exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty, opina-se pela constitucionalidade do Projeto de Lei. Contudo, considerando a possibilidade de adequações do projeto, sugere-se a sua devolução para que sejam supridos os pontos mencionados nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 da presente manifestação. É o parecer. À consideração superior.

Paraty, 02 de dezembro de 2025

Erick Bridi Andrade

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 596