



CM. Álvares Machado (SP), 23 de setembro de 2025.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARA O QUADRIÊNIO DE 2026 A 2029. LEGALIDADE DA PROPOSIÇÃO. ANÁLISE DOS ANEXOS E DEMAIS QUESTÕES CONTÁBEIS DEVEM SER ANALISADOS PELA COMISSÃO PERMANENTE DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE JUNTAMENTE COM O SETOR CONTÁBIL COMPETENTE DESTA CASA.

Autor: Poder Executivo

1. RELATÓRIO

Serve o presente parecer para análise jurídica do **Projeto de Lei nº 22/2025**, de autoria do Poder Executivo, **que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio de 2026 a 2029 e dá outras providências.**

É o relatório.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. Competência, Iniciativa e Espécie Normativa

A **Lei Orgânica do Município**, em seu art. 12, inciso III, dispõe que **competete ao município**, no exercício de sua autonomia de legislar sobre interesse local, elaborar o **Plano Plurianual (PPA)**, as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA), nos termos da Constituição Federal.

Além disso, a **Lei Orgânica Municipal de Álvares Machado**, em seu art. 179, incisos I, II e III, prevê que **é de iniciativa do Prefeito Municipal estabelecer o orçamento por meio das peças do Plano Plurianual**, das Diretrizes Orçamentárias



e Orçamentos Anuais. Outrossim, o art. 185 do mesmo diploma, estabelece que os projetos de lei relativos às peças orçamentárias são de **iniciativa exclusiva do prefeito** e serão apreciados pela Câmara Municipal.

Quanto à **espécie normativa utilizada, lei ordinária**, entende-se que a matéria ora tratada não é reservada à lei complementar, visto que não prevista no rol do art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal ou em outro dispositivo específico que faça essa exigência.

Portanto, nada a rechaçar quanto à **competência** do município, **iniciativa** por parte do Poder Executivo e **espécie normativa** do Projeto de Lei n. 22/2025, ora em análise.

2.2. Conteúdo Normativo

Trata-se de Projeto de Lei **que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio de 2026 a 2029 e dá outras providências.**

Tendo em vista a extensa redação do Projeto em análise, deixamos de reproduzi-lo, contudo, informa-se que a íntegra do projeto está disponível no seguinte link: <https://sapl.alvaresmachado.sp.leg.br/materia/11145> .

Pois bem.

As peças orçamentárias constituem instrumentos indispensáveis à gestão pública, pois traduzem juridicamente o planejamento e viabilizam a execução das políticas públicas e serviços assumidos pelo Poder Executivo Municipal.

De modo sintético, o orçamento corresponde à expressão contábil, financeira e legal das escolhas governamentais, permitindo identificar as prioridades e direcionar os recursos disponíveis para atender às demandas da coletividade.

No ordenamento jurídico brasileiro, o sistema orçamentário municipal estrutura-se em três leis fundamentais e interdependentes: o **Plano Plurianual**



(PPA), a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**.

O **PPA**, inspirado nas diretrizes gerais do plano de governo, orienta a programação de médio prazo (quatro anos) das ações estatais. Ele fixa diretrizes, objetivos e metas da administração pública, voltados principalmente para as despesas de capital e para os programas de duração continuada, conforme estabelece o art. 165 da Constituição Federal.

O § 1º do mesmo artigo explicita que a lei do PPA deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para essas despesas e programas:

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

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

Por sua vez, o art. 167, § 1º¹, da Constituição Federal, reforça a centralidade do PPA ao dispor que nenhum investimento com duração superior a um exercício financeiro poderá ser iniciado sem a sua prévia inclusão nesse instrumento, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de configurar crime de responsabilidade.

Quanto à relevância dessa peça orçamentária, destaca-se a lição do jurista HELY LOPES MEIRELLES²:

O plano plurianual deve ser compreendido como o mais importante instrumento de planejamento das políticas públicas locais, a partir da sua articulação em programas que englobem as despesas de capital e as despesas correntes, elaborados a partir de um diagnóstico e de indicadores precisos. Ademais, cada programa deve conter as respectivas ações necessárias para que se alcancem as metas definidas. A leitura do plano

¹ Art. 167. (...):

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. pág. 236.



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | camara@alvaresmachado.sp.leg.br

Poder Legislativo

plurianual deve remeter a uma compreensão das políticas municipais e, principalmente, de onde se quer chegar, em todas as áreas.

Nesse contexto, o PLO organiza o Plano por **diretrizes, macro-objetivos, programas e ações**, e define tecnicamente “programa”, “objetivos”, “ações”, “metas”, “produto” e “unidade de medida”, permitindo mensuração e gestão por resultados, em linha com a técnica orçamentária por programas (**art. 2º do PLO**).

O texto vincula a execução do PPA à LDO e à LOA; a LDO indicará programas prioritários; e os anexos integram objetivos com prioridades da LDO e programação anual, atendendo à CF e à LRF (**art. 1º do PLO**).

O **art. 3º do PLO** elenca os demonstrativos e os Anexos I a IV (fontes de financiamento; programas/metastas/custos; unidades executoras e ações; estrutura de órgãos; síntese por função/subfunção), assegurando cobertura material do Plano.

O **art. 6º do PLO** qualifica os custos estimados como referências e não como limites; e projeta inflação de até 6% a.a.

A **criação/alteração/extinção de programas** depende de **lei específica**; a **inclusão de ações** pode ocorrer via LOA e créditos adicionais, observando o art. 16, I, da LRF; e ajustes de produto/unidade de medida da ação também se dão por lei orçamentária (**art. 7º do PLO**).

O **art. 10 do PLO** autoriza, por decreto, atualização de metas físicas diante de frustração de receitas, alteração do órgão responsável, ajuste de indicadores e remanejamento de valores dentro do mesmo programa, com comunicação à Câmara em 30 dias e registro nos relatórios de avaliação.

Prevê-se relatório anual de acompanhamento até **30 de maio** de cada exercício; participação e controle social por audiências e divulgação eletrônica; e **revisão obrigatória** no segundo exercício, com envio de atualização até **31/08/2028** (**arts. 12 e 13 do PLO**).



Quantos aos anexos do PPA 2026/2029, esclarecemos que o exame dos anexos deve partir da Constituição Federal (art. 165, §1º) e da LRF (LC 101/2000, arts. 4º, 5º, 15 a 17, 45 e 48). A verificação quanto à correta previsão das diretrizes, objetivos e metas nos anexos do projeto exige **conhecimento técnico-contábil específico**, razão pela qual esta Procuradoria recomenda que tais elementos sejam examinados pela **Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle** juntamente com o setor de assessoramento técnico contábil competente desta Casa Legislativa.

Dado este contexto e considerando os aspectos jurídicos dos anexos expomos as seguintes considerações:

O **Anexo I – Estimativa de Receitas e Fontes de Financiamento** deve demonstrar as bases de financiamento dos programas e ações do PPA. Não cria direito subjetivo à arrecadação, nem estabelece limite de gasto, mas orienta consistência fiscal intertemporal.

O **Anexo II – Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos** deve materializar o comando do art. 165, §1º, ao organizar a ação governamental por programas e ações, com objetivos, metas e indicadores, viabilizando controle e avaliação de resultados.

O **Anexo III – Unidades Executoras e Ações Voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental** deve identificar responsáveis pela execução e discrimina **projetos** (despesa de capital com início e fim), **atividades** (despesa corrente e manutenção) e **operações especiais** (sem produto de bem/serviço).

O **Anexo IV – Estrutura de Órgãos, Unidades Orçamentárias e Executoras** deve espelhar a organização administrativa vigente que executará o PPA.



3. DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO

Tratando-se de projeto de lei ordinária, o quórum para aprovação é de **maioria simples** dos membros da Câmara Municipal.

4. DAS COMISSÕES PERMANENTES PARA MANIFESTAÇÃO

Considerando que o Projeto de Lei em questão versa sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2026/2029, a **Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle** deverá emitir parecer, nos termos do art. 53 do Regimento Interno.

Por fim, a **Comissão Permanente de Justiça, Redação e Legislação Participativa**, deverá manifestar-se, visto que obrigatório quanto aos aspectos constitucionais, gramaticais e lógicos, nos termos do art. 52 do Regimento Interno.

5. DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Embora não conste dos autos, há notícia de que foi realizada audiência pública pelo Executivo na elaboração do PPA.

Sem prejuízo, também deverá ser realizada audiência pública por esta Casa Legislativa na fase de discussão do Projeto (art. 48, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e no art. 44 do Estatuto da Cidade).

Para majorar a possibilidade de ampla participação popular a audiência pública deverá se dar **preferencialmente após o horário comercial** ou aos **sábados**, conforme recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise da competência, iniciativa, espécie normativa e conteúdo normativo do **projeto de Lei nº 22/2025** de autoria do **Poder Executivo**, esta procuradoria **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da



tramitação, discussão e votação, desde que atendidas as recomendações deste Parecer Jurídico, concluindo que:

- a) É de **competência** do Município legislar sobre peças orçamentárias, tal como o Plano Plurianual (PPA), bem como pela **iniciativa** pelo Poder Executivo, nos termos dos arts. 12, inciso III, art. 179, inciso I, II e III e 185, todos da Lei Orgânica Municipal.
- b) Quanto à **espécie normativa, Lei Ordinária**, não há impedimento, uma vez que a matéria ora tratada não é reservada à lei complementar, visto que não prevista no rol do art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal ou em outro dispositivo específico que faça essa exigência;
- c) Quanto ao **conjunto normativo**, entendemos que a proposição em exame é material e formalmente adequada. Contudo:
 - (i) Considerando que a verificação quanto à correta previsão das diretrizes, objetivos e metas nos anexos do projeto exige **conhecimento técnico-contábil específico**, esta Procuradoria **recomenda** que tais elementos sejam examinados pela **Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle** juntamente com o setor de assessoramento técnico competente desta Casa Legislativa;
- d) Tratando de Projeto de Lei Ordinária, apenas será aprovado se obtiver **maioria simples** dos votos dos membros da Câmara;
- e) O projeto deve ser encaminhado às **Comissões Permanentes de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle e de Justiça, Redação e Legislação**



Participativa, consoante art. 52 e art. 53, ambos do Regimento Interno.

Todavia, cumpre salientar que o presente parecer jurídico possui natureza estritamente opinativa e orientativa, não se revestindo de caráter vinculante. Caberá, portanto, à elevada autoridade dos Nobres Vereadores desta Casa Legislativa, no legítimo exercício de suas atribuições, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da proposição, bem como propor emendas que entenderem necessárias para melhor cumprimento político de seus mandatos, com liberdade para aprova-lo ou não da forma como apresentado pelo seu autor, prestando este parecer apenas para apresentar considerações jurídicas a respeito da competência, iniciativa, espécie normativa e conteúdo normativo do projeto em análise.

Em outras palavras, as conclusões aqui expostas se restringem às questões **jurídicas** relacionadas ao conteúdo do projeto e ao processo de elaboração legislativa, não abrangendo aspectos de natureza **econômica**, **orçamentária** ou de **mérito**.

Portanto, esses últimos elementos devem ser objeto de análise pelo setor competente da Câmara Municipal e pela Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, responsáveis pela **avaliação orçamentária**.

Além disso, deve passar pelo crivo e deliberação dos membros do Poder Legislativo, a quem compete apreciar e aprovar o **mérito** da proposta.

O presente parecer, portanto, **não adentra na conveniência ou oportunidade das escolhas políticas e financeiras**, respeitando a competência exclusiva do Legislativo para tais deliberações, **tampouco se manifesta em detalhes sobre as questões técnicas de contabilidade pública**, cuja Comissão e o setor competentes devem fazê-lo.

Sem mais, aproveitamos o ensejo para renovar nossos **protestos de elevada estima e distinta consideração**.



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | camara@alvaresmachado.sp.leg.br

Poder Legislativo

Respeitosamente,

DIOGO RAMOS CERBELERA NETO

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Álvares Machado
OAB/SP 425.172