



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 213

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 116/2025

ASSUNTO: Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2026-2029 e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 116/2025-DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO 2026-2029 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. RECOMENDAÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise ao Projeto de Lei nº 116/2025, de autoria do Poder Executivo, que ***“Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2026-2029 e dá outras providências”***.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Poder Executivo, o incluso Projeto de Lei dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o período 2026 a 2029.

O Plano Plurianual é peça descritiva com metas e objetivos relacionados ao planejamento municipal. Serve de norte para as ações administrativas a serem adotadas. Nele encontram-se elaborados os planos de ação de cada Secretaria, onde são definidas as atividades e projetos a serem desenvolvidos pelas divisões e suas subestruturas.

O Plano Plurianual, após ser deliberado, aprovado e publicado, constitui-se na viga mestra da projeção de todos os nossos anseios para o próximo quadriênio.

O Poder Executivo informa que estão desenvolvendo, cada vez mais, a capacidade de bem elaborar e planejar as ações. Isto é estratégico para o bom andamento da administração pública.

Nesta peça de planejamento estão detectados os indicadores das políticas públicas e a base instrumental para a elaboração do planejamento contínuo das atividades da Prefeitura. Somente situações novas e extraordinárias alterarão o Plano no decurso dos anos de sua vigência.

Instruem o pedido, no que interessa: Minuta do projeto de Lei n.º 116/2025, com a respectiva justificativa; Anexo I - planejamento orçamentário PPA (fontes de financiamento dos programas governamentais administração direta,





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

indireta e consolidado; Anexo II - descrição dos programas governamentais/metas/custos; Anexo III - planejamento orçamentário PPA- Unidades Executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental e Relatório auxiliares síntese das ações por função e subfunção.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

A Constituição Federal, dispõe em seu artigo 24, as competências concorrentes, dentre as quais, o inciso I, traz a competência legiferante acerca do Direito Financeiro:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”
(grifo nosso).

Neste sentido, cabe à União editar as normas gerais (§1º do supracitado artigo) e, neste mister, incumbe estados-membros a suplementação (§2º do supracitado artigo).

No que concerne aos Municípios, o artigo 30, incisos I e II, também da Constituição Federal, disciplinam a questão de acordo com suas peculiaridades locais:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

É importante observar que as normas referentes ao orçamento e sua elaboração tratam de matéria ligada ao direito financeiro. Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. **Aos Municípios, por sua vez, cabe legislar sobre assuntos de interesse local**, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, desde que não haja contrariedade à norma geral federal, conforme a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

“STF. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO EM EMDIDA CAUTELAR. NORMAS ESTADUAIS QUE TRATAM DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. (...). Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e §1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, §9º, da CF/1988).4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. (...)”. (STF, ADI 6308 MC-REF, RELATOR (A): ROBERTO BARROSO, TRIBUNAL PLENO, JULGADO





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

EM 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020).”(grifo nosso).

Conforme lição do saudoso jurista Hely Lopes, “O sistema orçamentário municipal deve acompanhar esses preceitos constitucionais, bem como as normas gerais previstas em lei complementar federal que disponha sobre finanças públicas, notadamente sobre o exercício financeiro, a vigência, prazos, elaboração e organização do plano plurianual, da LDO e da LOA, nos termos do art. 24, I e II, e §1º, c/c os arts 163, I, e 165, §9º, da CF. **Assim, a competência da União sobre direito financeiro e orçamento limita-se à edição de normas gerais, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios a normatização específica sobre a matéria**”. (Direito Municipal Brasileiro/Hely Lopes Meirelles-19 ED./atualizada por Giovani da Silva Corraio- São Paulo: Malheiros, 2021. Pág.224).(grifo nosso).

No caso, em questão, no que diz respeito à competência legislativa do Município, o presente projeto está respaldado na Lei Orgânica Municipal e, por simetria, pelo art. 30, I, da Constituição Federal, uma vez que trata de matéria de interesse local.

Ainda sob o aspecto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, disciplina o artigo 165:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

III - os orçamentos anuais. (grifo nosso).

§ 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).

(...)

Cabe analisar a proposição sob o critério da iniciativa. Em outras palavras, a iniciativa de lei é a prerrogativa atribuída a uma pessoa ou a um órgão para apresentar projetos ao Poder Legislativo. A iniciativa pode ser concorrente (pertence a vários legitimados) ou exclusiva (reservada a um determinado cargo ou órgão).

A legitimidade para iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária, como tratado no presente projeto, é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal, em consonância com o art. 165, III, da Constituição Federal.

A espécie da proposição legislativa está adequada, no caso, um projeto de lei ordinária. Isso se deve ao fato de que o projeto não trata de nenhuma das matérias listadas no parágrafo único do artigo 39, da Lei Orgânica do Município, que exigem obrigatoriamente veiculação por meio de lei complementar. Ademais, o projeto não aborda questões que devam ser tratadas por meio de decreto legislativo ou resolução.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Conforme o ensinamento do saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, “**Lei é norma jurídica geral, abstrata e coativa, emanada do Legislativo, sancionada e promulgada pelo Executivo, na forma estabelecida para sua elaboração**”. (Direito Municipal Brasileiro/Hely Lopes Meirelles-19. Ed/atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021. Pág.537).

Por último, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno desta Casa de Leis dispõem que cabe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Vejamos:

*“Art. 28. A discussão e a votação da matéria constante da Ordem do Dia só poderão ser efetuadas com a presença da **maioria absoluta** dos membros da Câmara.*

(...)

*§ 2º Dependerão do voto favorável da **maioria absoluta** dos membros da Câmara a aprovação e as alterações das seguintes matérias:*

(...)

*VIII - Projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias, do **Plano Plurianual**, e da Lei Orçamentária;*

(...)

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público". (grifo nosso).

"Art. 56. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XI - enviar à Câmara Municipal os projetos de lei relativos à lei de diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e ao plano plurianual do Município e das suas autarquias, dentro dos prazos estabelecidos em lei"; (grifo nosso).

(...)





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 120. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I - o projeto de lei do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, será encaminhado até o último dia do mês de agosto antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;”(grifo nosso).

(...)

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

Art. 121. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Câmara Municipal.

§ 1º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e

(...)





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

§ 2º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Art. 169. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade e demais disposições legais, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir, de modo integrado, a melhoria da qualidade de vida da população e o incremento do bem estar da comunidade.

(...)

*§ 2º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, **devendo o plano plurianual**, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.”(grifo nosso).*

De outro lado, o Regimento Interno, da Câmara Municipal de Votuporanga, dispõe que:

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional.”(grifo nosso).

“Art. 185. Dependência do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação e as alterações das seguintes matérias:

I - Código Tributário;

II - Código de Obras, Edificações e de Instalações;

III – Código de Posturas e demais códigos municipais;

IV - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

V - Regimento Interno da Câmara;

VI - criação de cargos e aumento de vencimento de servidores;

VII - Plano Diretor e demais planos municipais de políticas públicas;

VIII - projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias, do Plano Plurianual, e da Lei Orçamentária;

IX - sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar;

X - criação, estrutura e atribuições de órgãos da Administração Municipal, Direta, Indireta e Fundacional; e

XI - destituição de componente da Mesa”.(grifo nosso).

O artigo 120, inciso I, da Lei Orgânica municipal estabelece que o Projeto de Lei do Plano Plurianual deve ser encaminhado à Câmara Municipal até o último





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

dia do mês de agosto antes do encerramento do primeiro exercício do mandato. Considerando que o projeto foi recebido em 28 de agosto de 2025, conclui-se que sua apresentação ocorreu de forma tempestiva.

De outro lado, como é de conhecimento dos nobres Vereadores, os orçamentos públicos constituem instrumentos essenciais para o funcionamento da atividade administrativa, servindo de base e forma para a execução das ações e serviços pelo Poder Executivo Municipal. Em termos simples, o orçamento representa a descrição técnica, contábil e financeira das políticas públicas e dos serviços a serem prestados pela população.

No planejamento orçamentário municipal, destacam-se três instrumentos básicos: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual, resultante das diretrizes gerais do plano de governo contempla a programação de médio prazo (quatro anos) para todas as áreas de atuação governamental, fixando diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, inclusive programas de duração continuada, nos termos do art. 165 da Constituição Federal.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O art. 165, §1º, da Constituição Federal dispõe que a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas a programas de duração continuada. Ademais, o §4º do mesmo artigo determina que todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição deverão ser elaborados em consonância com o PPA; já o art. 167, §1º, estabelece que nenhum investimento com execução superior a um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de configurar crime de responsabilidade.

Quanto à relevância dessa peça orçamentária, destaca-se a lição do jurista Hely Lopes Meirelles:

“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 plurianual deve remeter a uma compreensão das políticas municipais e, principalmente, de onde se quer chegar, em todas as áreas”. (Direito Municipal Brasileiro/Hely Lopes Meirelles-19.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Ed/atualizada por Giovani da Silva Corraio-São Paulo: Malheiros, 2021. Pág. 225).

Prima facie, a análise dos dispositivos do projeto de lei não revela afronta a regras ou princípios na legislação federal ou na Constituição Federal.

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 encaminhados e validados pelo setor competente desta Casa Legislativa.

Para a aprovação da peça orçamentária, é obrigatória a realização de audiência pública, conforme disposto no art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e no art. 44 do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Compete à Câmara Municipal, no curso do processo legislativo de discussão e votação do projeto de lei, promover espaços de debate público que envolvam representantes das secretarias municipais e da sociedade civil organizada, de forma a assegurar a transparência, a participação popular e o controle social sobre a proposta orçamentária.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

No que se refere aos anexos que obrigatoriamente devem acompanhar o projeto de lei, a Procuradoria recomenda aos vereadores, em especial aos membros da Comissão de Finanças e Orçamento, que solicitem orientação junto ao setor contábil e ao controle interno para verificar a regularidade do projeto de lei sob os aspectos contábil, financeiro e orçamentário.

O quórum para aprovação será de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 28, §2º, inciso VIII, da Lei Orgânica Municipal e do artigo 185, inciso VIII, do Regimento Interno.

Assim, o presente Projeto de Lei, buscou cumprir os requisitos constitucionais e legais transcritos.

Diante disso, Projeto de Lei Nº 116/2025, é constitucional, sem vício de forma ou origem, atendendo ao que dispõe a legislação pertinente.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, entende-se que o presente Projeto de Lei nº 116/2025, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 1º de outubro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

