



PARECER N. 142/2025

Projeto de Lei Ordinária n. 53/2025

Protocolo n. 08135/2025

Assunto: Projeto de Lei que “*dispõe sobre a instituição do PPA-Plano Plurianual do Município de Várzea Paulista para os exercícios de 2026 a 2029 e dá outras providências*”.

Ementa:

- 1. Espécie legislativa.** Plano Plurianual (PPA). Proposta que institui as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para o quadriênio 2026-2029. Matéria a ser disciplinada por meio de Lei Ordinária, conforme o artigo 165, da Constituição Federal. Adequação da via eleita.
- 2. Iniciativa.** Projeto de lei de autoria privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 165, da Constituição Federal, aplicável aos municípios por simetria. Regra de competência devidamente observada. Inexistência de vício de iniciativa.
- 3. Constitucionalidade formal orgânica.** Matéria que se insere na competência do Município para legislar sobre planejamento e orçamento, como pilar de sua autonomia político-administrativa para dispor sobre assuntos de interesse local (artigos 29 e 30, da CF).
- 4. Aspectos legais.** Inobservância de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ausência de memória de cálculo das receitas (art. 12, § 3º, da LRF). Omissão quanto à sustentabilidade previdenciária e riscos fiscais (art. 1º, § 1º, da LRF). Vícios que comprometem a transparência, o planejamento e o equilíbrio fiscal.
- 5. Conclusão.** Proposta constitucional sob o aspecto formal, mas com vícios de legalidade material que demandam saneamento. Parecer pela viabilidade da tramitação, condicionada à correção dos pontos levantados, em especial a observância das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, antes da deliberação pelo Plenário.



1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito, que *“dispõe sobre a instituição do PPA-Plano Plurianual do Município de Várzea Paulista para os exercícios de 2026 a 2029 e dá outras providências”*.

A justificativa que acompanha o Projeto de Lei Ordinária esclarece que:

“É com satisfação que encaminhamos à elevada apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal o Projeto de Lei que institui o Plano Plurianual do Município de Várzea Paulista para o quadriênio 2026-2029, em conformidade com o artigo 165, §1º, da Constituição Federal, com o artigo 174 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como com os artigos 35 e 36 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo, tendo como finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal para os próximos quatro anos. Sua função primordial é orientar a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), garantindo a integração entre planejamento estratégico, execução orçamentária e gestão fiscal responsável.

A elaboração deste Plano considerou o Plano Diretor Municipal, o Programa de Governo e as políticas públicas setoriais vigentes, de modo a assegurar que o planejamento orçamentário esteja alinhado às necessidades da população varzina. Foram observados o cenário socioeconômico, as projeções de receita, os limites de despesa e os investimentos prioritários, contemplando áreas essenciais como saúde, educação, assistência social, mobilidade urbana, segurança pública e desenvolvimento econômico.

O PPA 2026-2029 apresenta-se, portanto, como um instrumento democrático, participativo e transparente, que traduz os compromissos desta gestão com a sociedade e com o desenvolvimento sustentável do município, consolidando uma administração pública eficiente, orientada por resultados e focada na melhoria contínua da qualidade de vida da população.



A transparência foi garantida além de audiência pública, foi criado um canal de comunicação no site da municipalidade que permitiu aos munícipes o envio de sugestões ao orçamento.

Diante do exposto, confiamos na costumeira atenção e apoio dos Nobres Vereadores para a apreciação e aprovação da presente proposta, que se reveste de fundamental importância para o planejamento e a execução das políticas públicas de Várzea Paulista no próximo quadriênio.”

É síntese do necessário. Opino.

2. PARECER

A análise da propositura desdobra-se em dois eixos: o exame dos pressupostos formais de validade e a análise material de seu conteúdo frente ao ordenamento jurídico.

2.1. Da tempestividade do Plano Plurianual – PPA.

A Constituição Federal, em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece o prazo para o envio do projeto de lei do PPA:

“Art. 35. (...)

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; (...)”

No âmbito municipal, a Lei Orgânica de Várzea Paulista, com a redação dada pela Emenda n. 22/2017, disciplina a matéria em seu artigo 184, § 6º, inciso I, *in verbis*:

“Art. 184. (...)



§ 6º O Prefeito enviará a Câmara Municipal:

*I - quadrienalmente, **até 30 de agosto do primeiro ano de mandato**, o projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito subsequente e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; (...)"*

Conforme o Ofício GAB n. 032/2025, o Projeto de Lei foi protocolado nesta Casa de Lei em **18 de agosto de 2025**.

Portanto, a propositura é **tempestiva**, pois foi apresentada antes do prazo final estipulado pela Lei Orgânica do Município (30 de agosto do primeiro ano de mandato).

2.2. Da adequação da espécie legislativa

O artigo 165, da Constituição Federal, é claro ao determinar que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

A forma utilizada, Projeto de Lei ordinária, é o instrumento normativo adequado para a instituição do PPA, não havendo vício de forma a ser apontado.

2.3. Da constitucionalidade formal por iniciativa

A iniciativa para legislar sobre matéria orçamentária, incluindo o PPA, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme se extrai do já citado artigo 165, da Constituição Federal, aplicável aos municípios por simetria.

O Projeto de Lei em análise foi proposto pelo Prefeito Municipal, o que demonstra a observância da regra de competência para a iniciativa do processo legislativo.

Portanto, **não há vício de iniciativa**.



2.4. Da constitucionalidade formal orgânica

A competência do Município para elaborar e aprovar seu próprio Plano Plurianual é um pilar de sua autonomia político-administrativa, consagrada nos artigos 1º, 18, 29 e 30 da Constituição Federal.

A capacidade de autogoverno e autoadministração seria inócua sem a prerrogativa de planejar a aplicação de seus próprios recursos em função das necessidades locais.

Para compreender a profundidade dessa competência, é imperativo discorrer sobre a natureza do PPA.

O Plano Plurianual não é uma mera peça orçamentária; ele é o principal instrumento de planejamento estratégico de médio prazo da Administração Pública. Instituído pelo artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, o PPA tem por finalidade estabelecer, de forma regionalizada (no caso do município, setorial ou por bairros), as diretrizes, objetivos e metas da Administração para um período de quatro anos.

Sua função primordial é servir de alicerce para todo o ciclo orçamentário, promovendo a integração entre o planejamento e o orçamento. Ele forma, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a "trindade" do sistema orçamentário brasileiro, com uma hierarquia lógica e funcional.

O **PPA** (Plano Estratégico): Define a visão de futuro, os grandes programas, os objetivos a serem alcançados e as metas físicas e financeiras para um quadriênio. Ele responde às perguntas: "O que faremos?" e "Por quê?".

A **LDO** (Plano Tático): Atua como a ponte entre o PPA e a LOA. A cada ano, a LDO seleciona, dentre as diretrizes do PPA, quais serão as prioridades e metas para o exercício financeiro seguinte, além de orientar a elaboração da LOA.



A **LOA** (Plano Operacional): É o instrumento que concretiza o planejamento. Ela estima as receitas e autoriza as despesas para um ano, em estrita conformidade com o que foi priorizado pela LDO, que, por sua vez, está vinculada ao PPA.

A centralidade do PPA é tamanha que o artigo 167, § 1º, da Constituição Federal, veda o início de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Ademais, a vigência do PPA é desenhada para promover a continuidade administrativa: ele se inicia no segundo ano de um mandato e se encerra ao final do primeiro ano do mandato subsequente. Isso obriga que o novo gestor execute, em seu primeiro ano, o planejamento da gestão anterior, garantindo uma transição de governo mais suave e a continuidade das políticas públicas, ao mesmo tempo em que prepara seu próprio PPA para os três anos seguintes de seu mandato e o primeiro do próximo.

Portanto, legislar sobre o PPA não é apenas uma faculdade, mas um dever fundamental do Município, essencial para a organização de suas finanças, para a previsibilidade de suas ações e para a efetivação das políticas públicas demandadas pela população.

A matéria, por sua própria natureza, insere-se no núcleo da competência municipal.

Vencida a análise formal, que não revela óbices à tramitação do projeto, passa-se ao exame de seu conteúdo.

2.5. Do aspecto material

O Projeto de Lei estrutura-se em eixos transformadores ("Várzea Paulista Acolhedora", "Desenvolvimento Econômico e Sustentável" e "Governo



Eficiente e Transparente") e estabelece programas e objetivos alinhados, em tese, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

Em uma análise preliminar do conteúdo, os objetivos e diretrizes apresentados mostram-se compatíveis com os princípios fundamentais da República e com os objetivos da administração pública, como a busca pelo desenvolvimento social, a eficiência e a transparência.

Não se vislumbra, em tese, violação direta a princípios ou normas da Constituição Federal.

2.6. Dos aspectos legais mais relevantes

Neste ponto, a análise se aprofunda sobre a conformidade do projeto com as normas de finanças públicas, especialmente a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e a Lei n. 4.320/1964.

Para tanto, considerando o aspecto estreitamente técnico do ponto de vista financeiro, cabe a esta Procuradoria Jurídica apenas tecer considerações sobre os apontamentos feitos pela Diretoria Financeira desta Casa.

a) Da ausência de memória de cálculo e justificativas das receitas

O Parecer DF n. 04/2025 aponta, acertadamente, que o Projeto de Lei em análise não foi acompanhado das memórias de cálculo e das premissas que fundamentam as estimativas de receita, o que contraria o artigo 12, § 3º, da LRF, que assim dispõe:

"Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas."



(...)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.”

A ausência desses dados compromete a transparência e a fidedignidade do planejamento, tornando-o frágil e de difícil controle.

Neste aspecto, o parecer elaborado pela Diretoria Financeira destaca ainda um aumento de R\$ 51 milhões na previsão de receitas correntes de 2025 para 2026 sem a devida justificativa.

Por essa razão, recomendo que tal falha seja objeto de análise atenta pela Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, que deverá, se assim entender, diligenciar em busca de informações/relatórios mais precisos sobre a estimativa da receita.

b) Do risco de frustração de receitas

Ainda em relação ao item anterior, vale considerar que a Diretoria Financeira alerta para um histórico de frustração na arrecadação nos últimos exercícios e para um alerta já emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) sobre a tendência de descumprimento das metas fiscais.

A elaboração de um PPA com projeções excessivamente otimistas e descoladas da realidade fiscal do município viola o **princípio do equilíbrio das contas públicas** e o **planejamento responsável**, pilares da LRF.

c) Da omissão quanto à sustentabilidade previdenciária (FUSSBE)



O ponto mais crítico levantado pelo parecer financeiro é a completa omissão do Projeto de Lei quanto à necessidade de aportes para o Fundo de Seguridade Social dos Servidores de Várzea Paulista (FUSSBE).

O parecer informa uma insuficiência financeira da ordem de **R\$ 73 milhões** e débitos já parcelados.

O PPA, como principal instrumento de planejamento de médio prazo, não pode ignorar um passivo de tamanha magnitude, que compromete a sustentabilidade fiscal e a capacidade de pagamento de aposentadorias futuras.

A omissão fere o princípio da **responsabilidade na gestão fiscal** (artigo 1º, § 1º, da LRF), que pressupõe ações planejadas para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

d) Das correções formais

A Diretoria Financeira ainda aponta a necessidade de correção na numeração do Projeto/Atividade atribuído à Câmara Municipal nos anexos do Projeto de Lei, o que também deve ser objeto de análise atenta pela Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade por ocasião do parecer a ser exarado.

Diante do exposto, embora o Projeto de Lei não apresente vícios de inconstitucionalidade formal, ele apresenta pontos que não observam fielmente as normas de finanças públicas, que comprometem sua exequibilidade e a responsabilidade fiscal da gestão.

Em assim sendo, **cabe recomendar que todos esses aspectos legais relevantes sejam devidamente sanados/aclarados antes do envio para deliberação do Plenário.**

2.7. Da participação popular e transparência (artigo 48, da LRF)



O artigo 48, da LRF, estabelece que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias.

O parágrafo único do mesmo artigo incentiva a participação popular por meio da realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos referidos planos.

A justificativa do Projeto de Lei menciona a realização de audiência pública, sendo certo que isso não dispensa a Câmara Municipal, por meio da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, promover nova audiência pública destinada a debater a proposta.

Para que a participação seja efetiva e não meramente protocolar, é fundamental que ela seja acessível à maioria da população, observando-se, neste ponto, as inovações introduzidas pelo Plano Diretor do Município (Lei Complementar n. 353/2024), em seu artigo 10, *in verbis*:

*“Art. 10. As **audiências públicas** serão realizadas visando à **discussão de projetos e ações de política urbana e ambiental**, bem como a **gestão orçamentária participativa**, **devendo ser divulgada com pelo menos 21 dias de antecedência**, de forma ampla e com informações sobre o tema, a data, o horário e o local de sua realização.*

§ 1º O Executivo terá representantes em audiências públicas com a incumbência de expressar os interesses do Município, por ocasião do processo de licenciamento de empreendimentos e atividades públicas e privadas de impacto urbanístico ou ambiental para os quais sejam exigidos estudos e relatórios de impacto ambiental.

§ 2º Todos os documentos relativos ao tema da audiência pública, tais como estudos, plantas, planilhas e projetos, serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e extração de cópias, inclusive por meio eletrônico e em formato aberto, na forma do regulamento.



§ 3º As atas produzidas em audiência pública deverão ser registradas para acesso e divulgação públicos em até 30 (trinta) dias da sua realização.”

Nesse sentido, ademais, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) tem reiteradamente recomendado que as audiências públicas sobre matéria orçamentária sejam realizadas **fora do horário de expediente comercial**, a fim de ampliar a participação popular e fortalecer o controle social.

Portanto, forçoso **recomendar a advertir que a audiência pública destinada a discutir o presente Projeto de Lei deverá ser divulgada com pelo menos 21 dias de antecedência e, ainda, ser realizada em horário distinto do expediente comercial.**

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, sob o prisma estritamente jurídico, entendo que a presente proposta pode ser admitida e remetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

Quórum: maioria simples (art. 41, da LOM n. 1.119/1990; e art. 227, *caput*, RI).

Regime de tramitação: Especial (art. 261, RI)

Prazo para o recebimento de emenda: 7 (sete) dias (art. 262, § 1º, do R.I.).

Comissão: Deverá se manifestar a Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade (artigo 66, inciso II, do R.I.)

Prazo para parecer: 15 (quinze) dias (art. 262, § 2º, do R.I.).

É o parecer.

Várzea Paulista, 12 de setembro de 2025.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



Câmara Municipal de Várzea Paulista
São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=8PF0TVWJH855F0T6>, ou vá até o arquivo original acesse <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 8PF0-TVWJ-H855-F0T6



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - P.J. Nº 142/2025, Protocolo: 9123/2025 pelo Sistema Siscam. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <https://consulta.siscam.com.br/camaravarzeapaulista/documentos/autenticar> e informe o código do documento - 8PF0-TVWJ-H855-F0T6