

PARECER JURÍDICO

Ref.: PL nº 118/2025 e EM 10/2025 (Processos Eletrônicos n.ºs. 2221 e 3145, de 2025).

Ementa: Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Itanhaém para o quadriênio 2026-2029 e Mensagem modificativa do Poder Executivo que propõe a substituição integral dos Anexos I, II, III e IV, que integram o Projeto de Lei nº 118, de 2025, que "Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Itanhaém para o quadriênio 2026-2029.

Preambularmente,

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;

5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;
6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;
7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Embora não tenha determinação da Presidência provocada pelas comissões permanentes e, estritamente necessário, sob pena de nulidade, encaminhar para as considerações técnicas jurídicas, o que se passa a fazer:

I. RELATÓRIO

Este parecer analisa o Projeto de Lei nº 118/2025, de autoria do Poder Executivo, que institui o Plano Plurianual (PPA) do Município de Itanhaém para o quadriênio 2026-2029.

A análise abrange a regularidade formal, a coerência das metas fiscais, dos programas de governo e dos valores apresentados, a definição da base de cálculo para o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo e, por fim, a recomendação de emendas ao texto original.

O projeto de lei, protocolado nesta Casa em 29 de agosto de 2025, foi encaminhado juntamente com a Mensagem GP 426/2025 e seus anexos, que detalham as fontes de financiamento, os programas governamentais, as metas, os custos e a estrutura de execução, em conformidade com o artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, e o artigo 127, § 1º, da Lei Orgânica do Município.

A análise visa fornecer subsídios técnicos às Comissões Permanentes para a deliberação sobre a matéria, verificando sua compatibilidade com o ordenamento jurídico e orçamentário vigente.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 Da Conformidade Formal e Constitucional

O Projeto de Lei nº 118/2025 atende aos requisitos formais de sua propositura.

A iniciativa para legislar sobre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual é competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o artigo 165 da Constituição Federal, regra reproduzida pela Lei Orgânica do Município.

O projeto foi apresentado dentro do prazo estabelecido pelo artigo 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que determina o encaminhamento do PPA ao Legislativo até quatro meses antes do

encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito, para vigorar até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

A estrutura do projeto, composta por texto normativo e anexos, também está de acordo com as exigências legais para instrumentos de planejamento orçamentário.

II.2 Da Coerência entre Metas, Programas e Valores

O PPA 2026-2029 estabelece um conjunto de programas, objetivos e metas para a Administração Pública Municipal.

O Anexo I do projeto detalha as fontes de financiamento, com previsão de receitas tributárias, de transferências e outras.

O Anexo II descreve os programas, justificando-os e associando-os a indicadores e custos globais estimados para o quadriênio.

Os valores consignados no PPA possuem caráter estimativo e servem como referência para o planejamento, não se constituindo como limites rígidos para a programação das despesas.

Conforme explicitado no artigo 3º do projeto, tais valores deverão ser adequados anualmente, por ocasião da elaboração das leis orçamentárias, à efetiva previsão de receitas e às metas fiscais fixadas para cada exercício.

Sob o ponto de vista jurídico, a coerência entre os programas e os valores é uma questão de mérito administrativo, cuja avaliação política cabe ao Poder Legislativo.

Não se identificam vícios de ilegalidade na correlação entre as ações propostas e os recursos estimados, ressaltando-se que a execução dependerá da confirmação das receitas e da autorização contida nas futuras Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

II.3 Da Base de Cálculo do Duodécimo do Poder Legislativo

A Câmara Municipal solicitou esclarecimentos sobre a base de cálculo para a determinação do duodécimo do Poder Legislativo.

O cálculo é regido pelo artigo 29-A da Constituição Federal, considerando-se como base de cálculo o **somatório da receita tributária e das transferências previstas nos artigos 153, § 5º, 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior.**

As receitas que compõem essa base, conforme detalhado no Anexo I do PPA ("Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais"), são: receita tributária que se compõe pelos impostos: Predial e Territorial Urbano (IPTU), Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Serviços (ISS), Renda Retido na Fonte (IRRF) e taxas e, as Transferências Constitucionais consubstanciadas na cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Cota-Parte do Imposto Territorial Rural (ITR), Cota-Parte do IPVA, Cota-Parte do ICMS e Cota-Parte do IPI - Exportação.

Portanto, para calcular o limite do duodécimo a ser repassado em 2026, deve-se somar a arrecadação efetiva dessas rubricas no exercício de 2025.

O percentual aplicável ao Município de Itanhaém é de seis por cento (6%), cf. previsão do artigo 29-A, inciso II, da CF/88 A previsão de despesa ("custos financeiros") para o Poder Legislativo no PPA para 2026 consta no Anexo III da presente propositura, sendo que tais **valores são meramente uma estimativa para fins de planejamento e deverá ser ratificado na Lei Orçamentária Anual de 2026, observando o teto apurado com base na receita realizada em 2025.**

III. RECOMENDAÇÃO DE EMENDA ADITIVA

Os artigos 5º, 6º e 7º do Projeto de Lei nº 118/2025 apresentam vícios que restringem a competência do Poder Legislativo.

O artigo 5º estabelece que a exclusão ou alteração de programas será proposta, SOMENTE, "pelo Poder Executivo".

De forma semelhante, os artigos 6º e 7º autorizam APENAS o Poder Executivo a promover alterações em ações, produtos e metas do PPA.

Tais dispositivos violam o princípio da separação de poderes e a prerrogativa constitucional do Legislativo de emendar os projetos de lei de natureza orçamentária, prevista no artigo 166, § 3º, da Constituição Federal, aplicável aos municípios por simetria.

Embora a iniciativa das leis orçamentárias seja do Executivo, o processo legislativo que se segue garante a participação da Câmara Municipal por meio da apresentação de emendas, logo **restringir essa faculdade por meio de lei ordinária configura vício de inconstitucionalidade material.**

Diante disso, **recomenda-se** às Comissões Permanentes a apresentação de emendas modificativas aos artigos 5º, 6º e 7º, com a seguinte sugestão de redação:

PROPOSTA DE EMENDA MODIFICATIVA Nº /2025

Altera a redação dos artigos 5º, 6º e 7º do Projeto de Lei nº 118/2025.

Art. 5º *A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo, por meio de projeto de lei específico de alteração da Lei do Plano Plurianual ou por meio de emendas aos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de orçamentos anuais.*

Art. 6º *A inclusão, exclusão ou alteração de ações governamentais no Plano Plurianual 2026-2029 poderá ocorrer por intermédio da Lei Orçamentária Anual ou de seus créditos adicionais, mediante proposta do Poder Executivo ou emenda do Poder Legislativo, apropriando-se ao respectivo programa as modificações consequentes.*

Art. 7º *Fica o Poder Executivo autorizado a promover, por ato próprio, a alteração, inclusão ou exclusão de produtos e respectivas metas das ações do Plano Plurianual 2026-2029, desde que tais modificações não alterem a finalidade da ação governamental. As alterações que impliquem modificação da finalidade da ação deverão ser submetidas à prévia autorização do Poder Legislativo.*

A aprovação dessas emendas é fundamental para restaurar o equilíbrio entre os Poderes e garantir a plena observância das prerrogativas constitucionais desta Casa de Leis no processo orçamentário.

IV. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opina-se que o Projeto de Lei nº 118/2025 é formalmente regular, mas contém vícios de inconstitucionalidade material em seus artigos 5º, 6º e 7º, vício que poderá ser afastado com a apresentação de emenda aditiva, cuja redação segue acima.

Por outro lado, a análise dos programas e valores não revela ilegalidades, cabendo ao Plenário a avaliação do mérito político.

Recomenda-se a aprovação do projeto, condicionada à aprovação das emendas modificativas sugeridas neste parecer, a fim de sanar as inconstitucionalidades apontadas.

Este é o parecer, s.m.j.

Itanhaém, data do protocolo.

CARLA CRISTINA PEREIRA,
Diretora Jurídica.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 330030003100330038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em 28/11/2025 16:58

Checksum: **3CC32544E065D938EDF18F47F7994A03410DC5257BAF0ABF7A45BC99CB19BEB1**