



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

A PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO/SP

PARECER Nº 85, de 04 de agosto de 2025

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. PLANO PLURIANUAL (PPA). CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS REGIONAIS. VINCULAÇÃO AOS ODS. PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL. AUSÊNCIA DE INDICADORES DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA. FRAGILIDADES NA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA PROPOSIÇÃO POR EMENDAS PARLAMENTARES.

1. O Plano Plurianual do Município da Estância Turística de Salto/SP para o quadriênio 2026–2029, instituído pelo Projeto de Lei nº 63/2025, observa os requisitos constitucionais (art. 165, §1º, CF/88; art. 174, CE/SP) e legais (LC nº 101/2000; Lei nº 4.320/1964), bem como os dispositivos da Lei Orgânica Municipal.
2. A proposição apresenta coerência formal e material com o ordenamento jurídico, estruturando-se em eixos estratégicos e programas alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e incorporando diretrizes participativas mediante audiências públicas e consultas virtuais.
3. Constatam-se, contudo, fragilidades quanto à mensuração da eficiência econômica, à ausência de indicadores de custo por unidade de resultado e à inexistência de cronograma formal de avaliação dos programas, o que compromete a capacidade

JUNTE-SE AO PROJETO
S.505/0F/25
Clayton Aparecido dos Santos
Presidente

OPMUN EST TURIS SALTO-04-Ago-2025-16:19-063910-1/2

Monize Bettiol
Oficial de Apoio
Câmara de Estância Turística de Salto



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

institucional de aferição da economicidade e da efetividade das políticas públicas.

4. Recomenda-se a inclusão de dispositivos que condicionem a abertura de créditos suplementares e especiais à exposição de motivos justificada, com demonstração dos impactos sobre os programas, metas e indicadores do PPA, bem como a previsão normativa de indicadores de desempenho vinculados à eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. Tais medidas encontram-se detalhadas nas sugestões de emendas apresentadas no corpo do parecer.
5. Parecer pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da matéria, condicionada à realização de audiência pública.
6. Comissão: CFOP.

I – RELATÓRIO

1. O Projeto de Lei nº 63/2025 estabelece o Plano Plurianual (PPA) do Município de Salto para o quadriênio 2026 a 2029, em cumprimento ao art. 165, §1º, da **Constituição Federal**, ao art. 174 da **Constituição do Estado de São Paulo** e ao art. 112 da **Lei Orgânica Municipal**. Trata-se de um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que estrutura a ação do poder público por meio de programas com objetivos definidos, indicadores de desempenho e ações correspondentes, acompanhadas de metas físicas e financeiras, conforme os ditames da **Lei nº 4.320/1964** (Lei de Direito Financeiro) e da **Lei Complementar nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2. A proposta organiza-se em diretrizes estratégicas agrupadas em eixos estruturantes, como Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Urbano e Sustentável, Desenvolvimento Econômico e Gestão Pública Eficiente, que norteiam a definição dos programas temáticos e suas respectivas metas. Cada programa reflete áreas de atuação da

[Handwritten signature]



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

gestão municipal e visa garantir coerência entre o planejamento e a execução orçamentária, incorporando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU como referências para a formulação das políticas públicas.

3. Além da estrutura programática, o projeto apresenta estimativas orçamentárias fundamentadas em parâmetros macroeconômicos, como o IPCA e o PIB, com base no histórico de arrecadação de tributos próprios, transferências constitucionais e legais, e ajustes específicos para convênios e operações de crédito. No campo das despesas, observam-se os limites constitucionais e legais mínimos para áreas essenciais, como Educação (25%), Saúde (15%) e Despesa com Pessoal (até 54% da Receita Corrente Líquida), de modo a garantir a sustentabilidade fiscal do ente federativo.

4. O PPA abrange todos os órgãos da administração municipal direta e indireta, incluindo a Prefeitura, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) e a Câmara Municipal, cada qual com seus próprios programas, metas e indicadores, promovendo uma visão integrada e consolidada das finanças públicas do município.

5. Um aspecto relevante da proposta é a tentativa de integrar um ciclo orçamentário participativo. O projeto contempla a realização de consultas públicas, presenciais e virtuais, além da incorporação de sugestões oriundas de conselhos municipais e da Câmara de Vereadores, reforçando o princípio democrático e a transparência no processo de planejamento.

6. Apresenta-se, a seguir, a análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA (ATO Nº 13, DE 30 DE JUNHO DE 2025).

7. A análise do Plano Plurianual (PPA) do Município de Salto para o quadriênio 2026–2029 será conduzida sob duas perspectivas complementares: (a) uma



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

abordagem técnico-jurídica, que examina sua aderência às normas constitucionais e legais pertinentes; e (b) uma leitura crítica, voltada à verificação da consistência interna do documento, de sua eficácia como instrumento de planejamento e da efetividade de suas diretrizes programáticas, conforme recomenda o Manual de Planejamento Público do TCE-SP (2021).

Fundamentação Constitucional e Legal do PPA de Salto

8. O Projeto de Lei nº 63/2025 encontra respaldo normativo no art. 165, §1º da **Constituição Federal de 1988**, que determina que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. Por simetria constitucional, essa obrigação estende-se aos entes subnacionais, sendo reproduzida no art. 174 da **Constituição do Estado de São Paulo** e no art. 112, §4º, inciso I, da **Lei Orgânica do Município de Salto**.

9. O PPA também se alinha à **Lei de Responsabilidade Fiscal** (LC nº 101/2000) e à **Lei nº 4.320/1964**, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos públicos. O cumprimento da legalidade é reiterado no art. 16 do próprio projeto de lei, ao reproduzir a exigência constitucional de que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou em lei específica.

10. Nos termos do art. 2º do PL, o PPA de Salto é definido como o “instrumento de planejamento governamental de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Essa definição é reforçada na justificativa do projeto, que destaca a busca por um “planejamento responsável, transparente e participativo” voltado à “efetiva entrega de resultados que impactem positivamente a vida de cada cidadão saltense”.

4/12



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

11. A estrutura do PPA é organizada em eixos estratégicos que se desdobram em programas, objetivos, metas, ações e indicadores, conforme os Anexos I a V. Esses eixos incluem: promoção do desenvolvimento econômico sustentável, qualidade de vida, infraestrutura, segurança pública, cultura, esporte, lazer e modernização da gestão pública. Tais diretrizes são compatíveis com o conceito funcional de PPA preconizado pelo TCE-SP, segundo o qual o plano deve transcender o formalismo legal e atuar como instrumento orientador das políticas públicas, com base em diagnósticos e metas mensuráveis.

12. Além disso, cada programa está vinculado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, conforme os Anexos II e V, o que amplia sua base conceitual e alinha o planejamento municipal às melhores práticas internacionais. A descrição dos programas no Anexo II apresenta ações, metas físicas, estimativas de custo e unidade responsável por sua execução.

13. A coerência interna entre objetivos, metas e ações é, em grande parte, observada. Programas como o “Educar para Transformar” (0003), que inclui ações como merenda e transporte escolar, e o “Saúde, Avançar é Preciso” (0005), que contempla exames e atenção básica, evidenciam a compatibilidade entre os objetivos e as ações propostas.

14. Contudo, observa-se uma limitação relevante: a relação entre metas físicas e os custos estimados nem sempre permite avaliar a efetividade e a economicidade das políticas. Em muitos casos, a meta é expressa como percentual do valor aplicado, sem indicar o custo por unidade de resultado. A falta de base de custo unitário dificulta o controle da eficiência do gasto público, contrariando as recomendações do Manual de Planejamento Público do TCE-SP e os princípios da economicidade e eficiência (art. 37, caput, da CF/88).

15. O processo de elaboração do PPA é um de seus pontos mais meritórios. O Município promoveu audiências públicas em 12/06/2025 e 17/07/2025, com ampla divulgação nos meios institucionais, e consultas públicas online entre abril e junho de 2025,

5/11



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

com espaço para participação cidadã e contribuições da Câmara Municipal. Além disso, foi feita uma varredura em redes sociais com apoio de Inteligência Artificial para captação de demandas sociais (p. 197).

16. Também participaram conselhos municipais setoriais e as secretarias executoras, o que fortalece a visão intersetorial do plano. Essa participação ativa da população e dos órgãos públicos atende ao princípio da publicidade e ao art. 48, caput e §1º, da LRF, que estabelece a transparência como condição para o controle social.

17. A projeção de receitas se baseia no histórico de arrecadação dos anos de 2022 a 2024, com atualização conforme projeções de PIB e IPCA do Relatório Focus do Banco Central. Os índices utilizados (crescimento projetado de 6,20% em 2026, 6,00% em 2027 e 5,81% em 2028 e 2029) demonstram cautela técnica. A metodologia respeita o art. 30 da Lei nº 4.320/1964, que exige fundamentação baseada na arrecadação histórica e nas circunstâncias conjunturais.

18. O PPA também cumpre os limites constitucionais e legais:

- a) Educação: Projeção superior a 25% da receita de impostos (Art. 212 da CF/88).
- b) Saúde: Aplicação acima do mínimo de 15% (Art. 198, §2º da CF/88 e LC nº 141/2012, art. 7º).
- c) Despesas com Pessoa: Abaixo do limite prudencial de 51,3% da RCL, em consonância com o art. 169 da CF/88 e arts. 18 a 20 da LRF.

19. O PPA de Salto apresenta forte vinculação aos direitos sociais previstos no art. 6º da CF/88. Programas como:

- a. Educação (Programa 0003): busca assegurar qualidade de ensino, acesso, alimentação e transporte escolar, além de valorização docente e inclusão.

6/12



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

- b. **Saúde** (Programa 0005): promove acolhimento, prevenção, inovação e atenção básica.
- c. **Assistência Social** (Programa 0008): propõe atendimento territorializado e gratuito.
- d. **Cultura, Esporte e Lazer** (Programas 0004 e 0010): fortalecem a cidadania e inclusão.
- e. **Moradia**: Ações pontuais no Programa 0006 e no Programa 0009, porém sem programa específico dedicado à habitação de interesse social, o que configura uma fragilidade relevante diante da magnitude do problema urbano-habitacional.

20. O PPA prevê mecanismos que asseguram sua adaptabilidade:

- a. Arts. 7º a 10º tratam de ajustes automáticos via LDO, LOA e créditos adicionais;
- b. O art. 8º dispõe sobre alterações mediante lei específica;
- c. O art. 11 permite atualizações condicionadas à conjuntura macroeconômica;
- d. O art. 16 reitera a proibição de investimentos sem inclusão prévia no PPA, em consonância com o art. 167, §1º da CF.

21. Tais dispositivos asseguram o equilíbrio entre previsibilidade e flexibilidade fiscal, respeitando o papel da Câmara como órgão de controle e revisão legislativa.

Leitura crítica, voltada à verificação da consistência interna do documento, de sua eficácia como instrumento de planejamento e da efetividade de suas diretrizes programáticas



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

22. O Art. 7º e o Art. 8º do Projeto de Lei do PPA conferem ao Poder Executivo uma ampla margem de manobra para alterar programas, indicadores, metas e órgãos responsáveis via "leis de abertura de crédito adicional" ou "projeto de lei de abertura de crédito adicional especial". Embora a flexibilidade seja necessária para adaptar o planejamento à conjuntura, tal amplitude pode esvaziar a função do PPA como um plano de Estado e fragilizar o controle do Poder Legislativo. Se as prioridades e a destinação dos recursos podem ser substancialmente modificadas por meio de créditos adicionais, a aprovação original do PPA perde parte de seu caráter vinculante, limitando a capacidade do Legislativo de participar ativamente da definição das prioridades e de fiscalizar o planejamento estratégico de médio prazo.

23. Para reequilibrar a balança entre flexibilidade executiva e controle legislativo, é crucial estabelecer limites e condições mais claras para as alterações. Para tanto, apresenta-se a seguinte proposta de Emenda:

Art. Xx. Torna-se obrigatória a publicação de exposição justificada e circunstanciada nos decretos de abertura de créditos suplementares e especiais editadas pelo Poder Executivo.

Art. xx - Na publicação dos decretos de que trata esta lei ou do projeto de lei, deverá constar:

- I. Exposição circunstanciada dos motivos que justifiquem a abertura dos créditos suplementares e especiais, em cumprimento ao art. 43 da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964, discriminando e especificando o objeto da despesa, bem como ciando a origem do recurso em caso de emendas parlamentares e ou de órgãos das esferas governamentais;
- II. Exposição circunstanciada dos motivos que justifiquem, quando ocorrer, as anulações das dotações orçamentarias propostas, acompanhadas das consequências dessas anulações;



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

- III. Saldo das dotações orçamentarias passíveis de aberturas de créditos adicionais e percentual utilizado do total autorizado na Lei Orçamentária Anual;
- IV. Indicação expressa dos programas, metas e indicadores previstos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias que serão diretamente alterados, impactados ou cumpridos com a abertura dos créditos, demonstrando a vinculação entre a despesa autorizada e os objetivos estratégicos definidos.

Parágrafo Único- As exposições de motivos, conforme disposto nos incisos I e II deste artigo, assim como o saldo de crédito constante no inciso III, serão publicadas no Diário Oficial do Município no mesmo dia em que for publicado o respectivo decreto de abertura de créditos suplementares e especiais.

24. Os conteúdos normativos sugeridos têm origem no Projeto de Lei nº 20/2024, o qual não chegou a se converter em norma jurídica em razão do veto mantido pelo Plenário na sessão de 02 de julho de 2024. Tal decisão encontra respaldo na jurisprudência consolidada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, especialmente na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2122884-94.2023.8.26.0000, julgada pelo Órgão Especial em 29 de novembro de 2023, sob relatoria do Desembargador James Siano, com registro em 30 de novembro de 2023.

25. O PPA, embora apresente um detalhamento de despesas e uma metodologia para a projeção de receitas, não incorpora indicadores que permitam a avaliação da eficiência econômica. Ou seja, não há métricas que relacionem os resultados obtidos com os custos empregados, impedindo uma análise de custo-benefício ou de produtividade do gasto. A simples observância dos limites orçamentários e a definição de metas financeiras não garantem que os recursos estejam sendo empregados de forma otimizada ou que a opção mais eficiente em termos de custo-benefício tenha sido escolhida. Essa omissão limita a capacidade de fiscalização da economicidade.

9/11



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

26. Ademais, o PPA não apresenta uma estrutura formal ou um cronograma de avaliação da execução física e financeira dos programas, nem define responsáveis ou metodologia para o monitoramento contínuo e a avaliação de resultados. Embora o ciclo orçamentário do TCESP preveja fases de controle e avaliação, a falta de dispositivos legais no PPA que institucionalizem esses processos enfraquece a capacidade de correção de rumos e de aprendizado da gestão pública, limitando a "revisão programática" a uma prerrogativa pouco fundamentada em dados concretos de desempenho.

27. É crucial formalizar um sistema de monitoramento e avaliação, com responsáveis, cronogramas e metodologia claros. Assim, segue a proposta de emenda:

Art. XX. O Poder Executivo deverá elaborar, no detalhamento físico e financeiro dos programas constantes no Plano Plurianual, indicadores específicos de avaliação da eficiência, com o objetivo de aferir a relação entre os custos empregados e os resultados obtidos, permitindo a verificação da economicidade do gasto público e o cumprimento das metas pactuadas.

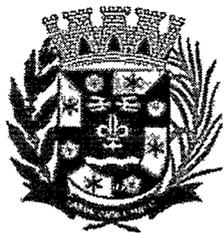
§ 1º. A metodologia de cálculo dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade deverá ser explicitamente descrita nos relatórios de execução do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, assegurando transparência, rastreabilidade e auditabilidade dos dados apresentados.

§ 2º. Os relatórios referidos no parágrafo anterior deverão conter, ao menos:

I – Avaliação do cumprimento das metas físicas e financeiras dos programas e ações, com base em indicadores de produto, processo, resultado e impacto;

II – Análise crítica dos desvios entre o planejado e o executado, com a devida justificativa das causas e a proposição de ajustes corretivos;

III – Proposição, quando couber, de revisão programática do PPA, por meio de projeto de lei específico, considerando-se as avaliações de desempenho, novas demandas sociais e alterações no cenário econômico e fiscal.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

§ 3º. O Relatório de Avaliação será precedido de ampla consulta pública, assegurada a participação dos atores sociais envolvidos nos programas governamentais.

§ 4º. A revisão programática poderá envolver a alteração de objetivos, metas, indicadores, ações e alocação de recursos, bem como a exclusão ou inclusão de programas e ações, sempre fundamentada em critérios técnicos, evidências de desempenho e na busca pela otimização dos resultados em benefício da coletividade.

III – INFORMAÇÃO QUANTO A COMISSÃO DE MÉRITO.

28. Tratando-se de proposição que versa sobre lei orçamentária recomenda-se a distribuição em caráter imediato para a **Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento (art. 233 do Regimento Interno)**.

29. É o parecer.

IV – CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, o parecer é no sentido da **CONSTITUCIONALIDADE, condicionada a realização de audiência pública, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE** da propositura, sugerindo a apresentação de emendas e o encaminhamento para a **Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento**.

31. É o parecer, aproveitando a oportunidade para renovar as nossas homenagens.

Salto, SP, 04 de agosto de 2025

**FABIO
PINHEIRO GAZZI**
FÁBIO PINHEIRO GAZZI

CONSULTOR JURÍDICO PARLAMENTAR (Matrícula nº 53)
DIRETOR JURÍDICO (Portaria nº 52/2025)
OAB/SP 259.815

Assinado digitalmente por FABIO PINHEIRO GAZZI
AR: O=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC OAB, OU=3419813000170,
CN=Pinheiro, CN=Pinheiro Tipo AS, OU=ADVOCADO, CN=
FABIO PINHEIRO GAZZI
Resolvi: E11: sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2025.08.04 16:06:19-0300
Fonte: PDF Reader Versão 2025.1.0