ESTUDO TÉCNICO
PARA A COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 398/2025
MENSAGEM N.º 16/2025

EMENTA: "Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2026 a 2029, e dá outras providências".

Autor: Executivo Municipal

Autoria: Artur Neiva Machado
Função: Analista de Tramitação
Comissão de Finanças Orçamento e Fiscalização

ESTUDO
TÉCNICO
PLE Nº. 398/2025

SETEMBRO/2025

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Coordenação das Comissões, tampouco da Câmara Municipal de Salvador, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

ESTUDO TÉCNICO – PLE N.º 398/2025

1 CONCEITO

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no art. 165, §1º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, orientando a elaboração dos orçamentos anuais e a execução das políticas públicas.

De acordo com Giovanni Pacelli (2018), o PPA pode ser compreendido como o marco de integração entre planejamento e orçamento, pois traduz os objetivos estratégicos do governo em programas e ações dotados de metas mensuráveis, garantindo maior coerência e continuidade às políticas públicas.

Na visão de Oliveira (2009), o PPA representa um "instrumento vinculante", que deve servir de parâmetro para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA), assegurando a compatibilidade entre as escolhas políticas do governante e as condições financeiras do Estado.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO), editado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/Ministério do Planejamento), o PPA constitui a expressão formal do planejamento estratégico governamental, definindo programas organizados em ações, cujas metas e indicadores permitem acompanhar, avaliar e corrigir a execução das políticas públicas.

Complementarmente, a Lei nº 10.180/2001, que organiza o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, reafirma o caráter do PPA como instrumento de médio prazo que orienta a alocação de recursos, condicionando a gestão fiscal e financeira ao alcance de resultados previamente definidos.

O PPA é, portanto, um instrumento constitucional, legal e técnico, que materializa o planejamento governamental de médio prazo, estruturando as ações do Estado em programas e metas compatíveis com os objetivos estratégicos da administração pública. Ele garante continuidade administrativa, racionalidade na alocação de recursos e integração entre planejamento e orçamento, sendo a referência obrigatória para a LDO, a LOA e demais planos governamentais.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Lei Orgânica do Município de Salvador (LOM), em seu artigo 163, *caput* e § 1º, I e II, e o Regimento Interno (RI) da Câmara Municipal (Resolução 910/1991), art. 68, III, "a", preveem que compete à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização a análise técnica dos aspectos orçamentários e financeiros das matérias relativas ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais a ela apresentadas.

De acordo com os primeiros dispositivos (art. 163, § 1º, I e II da LOM), os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, cabendo à Comissão Permanente de Finanças examinar e emitir parecer sobre tais proposições.

O segundo (68, III, "a" do RI), por sua vez, diz que é a atribuição das Comissões o exame técnico dos assuntos submetidos a seu estudo e parecer, de acordo com a competência atribuída a cada qual, competindo à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização emitir parecer sobre a proposta de Orçamento Anual – LOA do Executivo Municipal, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA.

Quanto aos prazos relativos a tais proposições, as regras definitivas serão estabelecidas na lei complementar federal de que trata o art. 165, § 8º da CF. Como essa norma ainda não foi elaborada, vigora o estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

No que diz respeito especificamente ao PPA, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que, no âmbito federal, esse projeto de lei será encaminhado, pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício - 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa - 22 de dezembro.

Em âmbito Municipal, o §6º do art. 163 da Lei Orgânica do Município estabelece que o envio do projeto de lei referente ao plano plurianual obedecerá aos prazos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Percebe-se, portanto, que o município de Salvador segue os mesmos prazos estabelecidos para o PPA Federal, quais sejam: 31 de agosto para envio pelo Executivo ao Legislativo; e 22 de dezembro para que este devolva a proposta aprovada.

O projeto em análise (PLE n.º 398/2025 – PPA 2026-2029) foi enviado tempestivamente, tendo sido entregue ao Parlamento Municipal no dia 29 de agosto de 2025, e tramita junto à Comissão Finanças, Orçamento e Fiscalização (CFOF), devendo a proposição, nos termos do art. 192, I, do Regimento Interno, ser decidida até a primeira sessão ordinária do mês de dezembro e ser devolvida, para sanção, antes do encerramento da Sessão Legislativa.

3 ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

O Plano Plurianual (PPA), conforme destaca JAMES GIACOMONI (2012, p. 223), “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”.

No mesmo sentido, o Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023 (p. 11) informa que

> O planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública, além de constituir uma função essencial de Estado. O processo de planejamento compreende a escolha de políticas públicas capazes de combater os problemas a serem enfrentados pela sociedade em um ambiente escasso de recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos).

O conteúdo do PPA é estabelecido em dispositivos da Constituição Federal. Conforme prevê nossa Carta Magna (art. 165, § 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.

Paralelamente ao que disciplina a norma federal, a Lei Orgânica do Município dispõe que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, por regiões administrativas, bairros ou distritos, as diretrizes, objetivos e metas da

administração pública municipal para as despesas de capital, e outras dela decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 161, § 1º).

Complementando as disposições sobre o tema, estabelece o art. 164, § 1º do Regimento Interno que "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".

Ademais, ainda sobre a organização e composição dessa proposta orçamentária, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (p. 74) informa que toda ação do Governo deverá estar estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos.

Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria nº 42/1999, do Governo Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, mas cada um estabelecerá seus próprios programas e ações de acordo com a referida Portaria.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à regra trazida no art. 44 do Estatuto das Cidades (Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), a qual estabelece que, nos municípios, a gestão orçamentária deverá ser democrática, por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

O dispositivo consagra a obrigatoriedade da participação popular no processo de elaboração, discussão e acompanhamento das peças orçamentárias municipais – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Trata-se de exigência legal que dá concretude ao princípio da gestão democrática da cidade, previsto no art. 2º, inciso II, do Estatuto, e ao princípio constitucional da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal).

Por fim, registre-se que o texto da proposta atual traz inovação se comparado ao texto aprovado que deu origem ao Plano Plurianual vigente (Lei Municipal n.º 9.614, de 27 de dezembro de 2021).

O art. 10 do projeto de lei em análise (PLE n.º 398/2025) dispõe que "fica o Poder Executivo autorizado a incorporar, de forma direta, quando da publicação da Lei do Plano Plurianual 2026-2029, as alterações que impactem no programa de trabalho da Administração Pública Municipal, e cujas as alterações não tenham sido alcançadas até a sanção desta Lei".

4 EMENDAS AO PROJETO DO PLANO PLURIANUAL

Durante o processo legislativo das matérias orçamentárias, os integrantes das casas Legislativas cumprem variada agenda. Essa agenda envolve, dentre outras medidas, estudos e análises, discussões e consultas, solicitações de informações e participação em audiências públicas realizadas com autoridades e especialistas, com o objetivo de esclarecer a matéria em apreciação. A síntese de todo o trabalho está particularmente representada nas emendas propostas pelos parlamentares que, de forma similar ao projeto do Poder Executivo, serão objeto de avaliação e parecer (GIACOMONI, 2012, p. 272).

No que diz respeito especificamente ao Plano Plurianual - PPA, as emendas parlamentares submetem-se, assim como ocorre com as demais peças orçamentárias, à obrigatoriedade de guardar pertinência lógica com a proposição principal e de obedecer a técnica legislativa, bem como de observar a limitação temporal para sua apresentação à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização (art. 163, §5º da LOM).

O art. 163 da Lei Orgânica do Município, repetindo por simetria o que prevê a Carta Federal quanto à capacidade legislativa de emendar o projeto do Plano Plurianual, dispõe o seguinte:

> Art. 163. Os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, respeitados os dispositivos deste artigo.

> § 2º As emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.

Como se vê, de acordo com o § 2º supracitado, tais emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo posteriormente apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.

Além disso, a literatura especializada reforça que tais limites derivam da natureza jurídica do PPA como instrumento de planejamento governamental de médio prazo (GIACOMONI, 2021), cujo papel é definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para despesas de capital e programas de duração continuada (CF, art. 165, §1º). Nesse sentido, as emendas devem ser avaliadas sob critérios de compatibilidade e consistência sistêmica, de forma a não comprometer a unidade e a coerência do planejamento (SILVA, 2015).

O Manual Técnico do Orçamento, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), estabelece que a apresentação de emendas deve observar ainda *clareza e precisão na redação*, evitando dispositivos que causem duplicidade, conflito ou imprecisão nos programas e metas; *adequação orçamentária e financeira*, com a devida identificação de fontes de recursos ou ajustes programáticos necessários; e *observância ao caráter plurianual*, sendo vedadas emendas que incluam ações de caráter meramente pontual ou de curto prazo, incompatíveis com a lógica do planejamento.

Ademais, autores como Baleeiro (2010) e Giacomoni (2021) destacam que a função do PPA transcende o aspecto meramente orçamentário, sendo também um instrumento de gestão estratégica, o que reforça a necessidade de que as emendas parlamentares não se limitem a pleitos locais imediatos, mas estejam articuladas ao conjunto das políticas públicas e programas governamentais de médio prazo.

Assim, a sistemática de apresentação de emendas ao Projeto de Lei do PPA é regida por um equilíbrio entre a prerrogativa parlamentar de influenciar o planejamento estatal e a preservação da racionalidade e coerência do sistema

orçamentário, assegurando que o plano mantenha seu caráter estratégico, coordenador e orientador da ação governamental.

5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O Plano Plurianual (PPA) configura-se como o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo, traduzindo em programas, objetivos e metas as prioridades estratégicas da Administração Municipal.

Nesse contexto, cabe destacar a relevância do papel da Câmara Municipal de Salvador e da sua Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização na apreciação da matéria, não apenas quanto ao exame da legalidade e regularidade técnica do projeto, mas também quanto à compatibilidade das emendas apresentadas com os objetivos estratégicos do Município. A manutenção da unidade e da racionalidade do plano é condição essencial para que este cumpra sua função de orientar políticas públicas e investimentos de forma sustentável.

Ademais, como já informado linhas acima, merece registro a inovação contida no art. 10 do Projeto de Lei em análise (PLE n.º 398/2025), que autoriza o Poder Executivo a incorporar, de forma direta, alterações que impactem o programa de trabalho da Administração Pública Municipal, não alcançadas até a sanção da Lei, o que representa aspecto a ser considerado na deliberação legislativa.

Assim, a tramitação do Projeto de Lei do PPA 2026-2029 representa oportunidade para consolidar um planejamento integrado, transparente e participativo, capaz de garantir maior previsibilidade e efetividade às ações governamentais. A adequada apreciação pelo Legislativo Municipal, em harmonia com as normas constitucionais, legais e regimentais, é fundamental para assegurar que o plano atenda às necessidades da população e contribua para o desenvolvimento equilibrado e contínuo da cidade.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. Limitações constitucionais ao poder de tributar. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 95 de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 101 de 4 maio 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2000. Brasília, 24p, maio 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 06 de outubro de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento – MTO 2024. Brasília, DF: SOF, 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Regimento Interno**. Resolução 910, de 1991. Salvador, 1991.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6 . ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PACELLI, Giovanni. Planejamento e Orçamento Público. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Portaria N.º 60, de 22 de maio de 2019**. Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-tecnico-do-ppa-2020-2023.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021.

STN/SOF – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal. **Portaria Conjunta STN/SOF n.º 6, de 18 de dezembro de 2018**. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484>. Acesso em: 08 set. 2021.

SALVADOR. **Lei Orgânica do Município de Salvador**. Disponível em: <http://www.cms.ba.gov.br/uploads/f440bd64078a15691c260eedf190347a_1620052814.pdf>. Acesso em 08 set. de 2021.