



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 154-A.

PROTOCOLO: 4701.

DATA ENTRADA: 03 de outubro de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.279

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Institui o Plano Plurianual do Município de Caruaru, para o quadriênio 2026/2029.

CONCLUSÃO: **Favorável com emenda.**

1. RELATÓRIO.

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e à Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o projeto que dispõe da atualização do Plano Plurianual do Município para execução da parcela anual de 2026 e dá outras providências. Projeto de lei nº 10.279/2025, de autoria do **PODER EXECUTIVO**.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 22 artigos e está escrito seguindo os parâmetros da escrita formal.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Apresenta-se este parecer para análise fundamentada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, e se estar em consonância com a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei, cuja justificativa é a seguinte:

Caruaru, 03 de Outubro de 2025.

MENSAGEM Nº 057/2025

Exmos.
Senhor Presidente
Senhoras Vereadoras e
Senhores Vereadores:

**APRESENTA A PROPOSTA DO PLANO
PLURIANUAL 2026 - 2029**

Tenho a honra de encaminhar à apreciação desta respeitável Câmara Municipal o Projeto de Lei que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Caruaru para o quadriênio 2026-2029.

Nos últimos anos, consolidamos Caruaru como uma cidade referência em inovação, gestão pública eficiente, inclusão social e qualidade de vida. Agora, renovamos nossos esforços para que essa transformação alcance todos os territórios da cidade, tanto na zona urbana quanto na zona rural.

O PPA 2026-2029 representa um novo ciclo de planejamento, orientado por valores como democracia, trabalho, transparência, responsabilidade, igualdade e liberdade. Alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, este Plano reafirma nossa convicção de que políticas públicas precisam ser construídas a partir da escuta ativa da população, da análise técnica dos desafios e da integração entre os diversos setores da administração pública.

Inovamos ainda mais ao observar de forma pioneira a ODS 18, que reforça o compromisso com a igualdade étnico-racial, o combate ao racismo e a promoção dos direitos das populações negras, indígenas e tradicionais. Trata-se de um passo essencial para construir uma Caruaru mais justa, inclusiva e plural.

Com base nessas diretrizes, submetemos este Projeto de Lei para a aprovação desta Câmara, confiando no compromisso conjunto com o desenvolvimento da nossa cidade.

RODRIGO PINHEIRO
PBB-4890-DOS
S&M/05-2025/2025-04
O

Rodrigo Pinheiro
Prefeito de Caruaru

É o relatório.

**Passo a
opinar.**



2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**



Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o Chefe do Poder Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – Plano Plurianual do Município para execução de 2026 a 2029 – não repercute na seara de competência da União e do Estado.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria de dois terços dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços



públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. DA PUBLICIDADE.

Devido a matéria do projeto de lei 10.279/2025 ser de grande importância, o Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento - **Vereador Lula Torres e Paulinho** - convidou via OFÍCIO CMC.CFO as autoridades **Andreza Karla Ribeiro** - Secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão, **Bernardo Barbosa** - Diretor da Cespam, **Anne Araújo**, Secretária Executiva de Finanças da Secretaria da Fazenda, os Vereadores e Vereadoras que compõem a Câmara Municipal de Caruaru e a população caruaruense, através redes sociais do Poder Legislativo, para participar de Audiência Pública com o fim de esclarecer junto ao proponente, o Poder Executivo, a atualização proposta ao Plano Plurianual 2026. Não omiti-se dizer que atento ao Art. 48, § 1º da Lei Complementar nº 101 de 2000 e ao Art. 4º, § 3º, I e II da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024, o Poder Legislativo cumpre com o disposto no ao oportunizar o incentivo à participação popular como mecanismo de transparência da gestão fiscal do município.

Logo, no dia **15 de outubro de 2025** a Audiência Pública ocorreu no Plenário da Câmara Municipal de Caruaru, com a presença dos convidados, dos Vereadores e da população, apresentando a todos de modo simplificado como a atualização ao Plano Plurianual 2026 irá impactar a vida dos caruaruenses.

Neste ato, o Poder Legislativo cumpriu com o seu papel em fiscalizar, mas também em propor as mudanças necessárias ao projeto e principalmente em dar publicidade ao PL 10.279/2025 no qual se aprovada irá interferir diretamente na vida de todos os residentes de Caruaru.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

6. MÉRITO.

6.1 - Definição e Propósito.

O PPA é um plano de médio prazo, com vigência de quatro anos, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para esse período.

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual do Município de Caruaru, PPA 2026/2029, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 165 da Constituição Federal e no inciso I do art. 91 da Lei Orgânica Municipal.

Avulta-se que o referido projeto de lei busca instituir o PPA de Caruaru para o quadriênio de 2026 a 2029, sendo este ato uma oportunidade para o município planejar seu futuro de forma mais eficiente, eficaz e atinente às metas da Agenda 2030 da ONU. Logo, a realização do processo de forma transparente e participativa garante que o novo PPA seja alinhado com as necessidades da população.

Função Estratégica:

- O PPA define **onde** o governo municipal pretende concentrar esforços e recursos ao longo de vários anos, por meio de programas, ações estratégicas e metas quantificadas.
- É o principal instrumento de planejamento que materializa o planejamento governamental, definindo diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital, outras delas decorrentes, e para os programas de duração continuada.
- O PPA define o plano estratégico de governo para 4 anos.

Estrutura Programática (Exemplo Caruaru):

O PPA é composto por uma base estratégica e a programação, que consiste em um conjunto de programas com suas respectivas ações.

- **Programas:** Têm o objetivo de solucionar um problema ou atender a uma necessidade/demanda da sociedade, e seu desempenho deve ser mensurado por indicadores instituídos no próprio PPA.
- **Ações:** São as operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para o objetivo de um programa, sendo especificadas no orçamento através de Projetos ou



Atividades.

- **Projeto:** Envolve operações limitadas no tempo, resultando em um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de Governo.
- **Atividade:** Envolve operações contínuas e permanentes, resultando em um produto necessário à manutenção da ação de Governo.

O PPA de Caruaru para 2026–2029, por exemplo, organiza sua atuação em cinco Eixos Estratégicos: Inovação Social, Desenvolvimento Econômico, Gestão do Território e da Cidade, Cultura, e Gestão e Tecnologia. Além disso, incorpora agendas transversais como Mulher, Transformação Digital e Inovação, Segurança Alimentar, Ambiental e Segurança Municipal.

Alinhamento Global: O Plano Plurianual 2026–2029 de Caruaru foi elaborado em alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. De forma pioneira, Caruaru incluiu o ODS 18, voltado à promoção da igualdade étnico-racial e ao combate ao racismo.

6.2 - Fundamentação Legal e Hierarquia.

O PPA está previsto no Artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo devem instituir o plano plurianual, *verbis ad verbum*:

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

I - **o plano plurianual;**

No tocante a vigência o PPA tem vigência de quatro anos. Ele é elaborado no primeiro ano do mandato de um governante (Prefeito, Governador ou Presidente) e vigora a partir do segundo ano de seu mandato até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente. Por exemplo, o PPA 2022-2025 vigorou de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2025.

Hierarquia e Compatibilidade: O PPA é o instrumento **superordenador** do planejamento orçamentário.

1. **Impedimento de Emendas:** O Art. 166, §4º da CF/88 é um critério de admissibilidade incontornável que estabelece que as emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) **não podem ser aprovadas se forem incompatíveis com o PPA vigente;**
2. **Harmonia com LOA/LDO:** A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige que o projeto



de Lei Orçamentária Anual (LOA) seja compatível com o PPA e a LDO;

3. **Investimentos Plurianuais:** Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade;
4. **Revisão:** Embora o PPA seja um plano de médio prazo, ele é revisado anualmente (revisão da parcela anual) para introduzir mudanças decorrentes da dinâmica da administração pública e das necessidades do município. Leis que autorizarem créditos adicionais especiais podem incluir ou modificar programas e ações no PPA durante o exercício.

O PPA, portanto, é a base legal e estratégica que garante a continuidade das políticas públicas e o respeito aos objetivos de médio prazo nas decisões orçamentárias anuais.

7. EMENDAS.

Trata-se da análise técnica, legal e formal das emendas parlamentares apresentadas ao Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) 2026/2029. O objetivo deste parecer é verificar a conformidade das propostas com os limites constitucionais, a coerência programática e as obrigações formais vigentes, servindo de subsídio para a deliberação.

A presente análise fundamenta-se na observância cumulativa de três pilares essenciais:

7.1. Fundamento Constitucional e Legal.

O poder de emenda do Legislativo é limitado pela iniciativa privativa do Poder Executivo (Prefeito) na proposição do PPA. As emendas não podem invadir a competência de gestão e execução de políticas públicas. Comandos que estabelecem obrigações concretas de execução (ex: "*Ampliação do horário da AME Animal para 24h*") são atos de gestão e caracterizam vício de iniciativa. O PPA define "*o que*" deve ser alcançado (o objetivo), e não "*como*" (o detalhe operacional).

7.2. Coerência Programática e Técnica.

As emendas devem harmonizar-se com a estrutura do Orçamento-Programa (MCASP). É fundamental respeitar a correta classificação das ações:



- Projetos (Tipo 1): operações limitadas no tempo, para expansão ou aperfeiçoamento (ex: obras).
- Atividades (Tipo 2): operações contínuas para manutenção (ex: custeio, serviços).

A mistura desses tipos (*ex: incluir investimento em código de custeio*) gera inconsistência técnica. Além disso, a emenda deve ser compatível com a finalidade do programa orçamentário ao qual se destina.

7.3. Requisito Formal Obrigatório (ODS)

Conforme a legislação de Caruaru, a Lei Municipal nº 7.246/2024 estabelece a obrigatoriedade da associação dos 18 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 aos instrumentos de planejamento, incluindo o PPA. Essa associação deve ser nominal e explícita. A omissão ou menção genérica (*ex: "ADIÇÃO ODS RELACIONADAS"*) ocasiona a ilegalidade da proposta.

Foram apresentadas 13 (trezes) emendas ao Projeto de Lei do Plano Plurianual. Após apresentação dos Ofícios de nº 225/2025, 226/2025, 235/2025 e 237/2025, restou para análise somente a emenda de nº 216, que segue para apreciação:

7.3.1 - Emenda **Aprovada**:

Emenda nº 216/2025 (Autoria do Executivo): A emenda é **plenamente compatível em seu mérito e temática** com as diretrizes e objetivos de desenvolvimento de médio e longo prazo do município.

8. DA RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Chegou ao conhecimento desta Consultoria que o Ministério Público de Pernambuco, Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania de Caruaru, por meio da Recomendação Administrativa de nº 01850.000.076/2025, datada de 11 de setembro de 2025, destinado a Câmara Municipal de Caruaru-PE, determinou a adoção de certas ações quanto ao Projeto de PPA:

1. Qualidade do PPA e Realismo Fiscal: Exige-se que o Plano Plurianual (PPA 2026-2029) defina objetivos, metas e resultados esperados de forma clara e objetiva. Além disso, o PPA deve ser baseado em receitas realistas e programas com estimativas de custos e avaliação de eficiência, promovendo uma gestão financeira sã e responsável;
2. Transparência e Inclusão: O Executivo e o Legislativo devem garantir a publicação integral dos programas, revisões do PPA e ações com impacto ambiental/climático nos Portais de Transparência.



Em sua resposta oficial (Resposta MP Recomendação Conjunta 2025, disponível nos documentos acessórios), a Prefeitura sustenta que o projeto atende às recomendações, argumentando que:

1º Legalidade e Planejamento: O PPA foi elaborado em "estrita observância à legalidade orçamentária" e aos instrumentos de planejamento municipal;

2º Transparência: Todos os atos e decretos são publicados nos portais de transparência e no Diário Oficial; e

3º Governabilidade: O Executivo defende que a flexibilidade (como a suplementação orçamentária) é necessária para a "continuidade e eficiência na prestação dos serviços públicos" e para atender "demandas emergentes", rejeitando a ideia de que isso fira o planejamento.

Neste contexto, a responsabilidade pela comprovação de que o Plano Plurianual (PPA) atende às determinações do Ministério Público (MP) **recai sobre o Poder Executivo Municipal**, mas é fiscalizada e avaliada pelos órgãos de controle (Legislativo e Tribunal de Contas), incluindo o próprio Ministério Público, como de fato o fez.

Formalmente, o projeto em análise busca atender à recomendação, apresentando os instrumentos de planejamento exigidos. No entanto, o atendimento material (ou seja, se as receitas são realmente realistas ou se as metas são suficientemente claras) é subjetivo, cabendo a Casa a análise pormenorizada quando das prestações de contas.

Portanto, embora o Executivo afirme que o projeto cumpre as exigências legais e de gestão, o atendimento pleno à recomendação do MPPE só se confirmará quando a Câmara Municipal, ao analisar os números, concordar que as previsões de receita e despesa são realistas e que o nível de transparência é adequado.

9. CONCLUSÃO.

9.1. Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.279/2025 (Plano Plurianual 2026-2029) atende aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, tendo sido proposto pela autoridade competente e submetido aos ritos de transparência.



Adicionalmente, para robustecer a análise de responsabilidade fiscal, em linha com a Recomendação Administrativa nº 01850.000.076/2025 do Ministério Público, é necessário que a Casa analise, nas prestações de contas que forem enviadas, se as receitas e os programas estão condizentes com estimativas de custos e avaliação de eficiência, promovendo uma gestão financeira sã e responsável.

Desta forma, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação do projeto, condicionando a presente conclusão ao acatamento, pelo Relator, da recomendação quanto a emenda, **BEM COMO** à juntada aos autos, pelo Poder Executivo, das **informações relativas** ao cumprimento da **Recomendação do Ministério Público**.

9.2. Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito, a conveniência política e social da proposta, bem como o tratamento final das emendas, cabem soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS
Consultor Jurídico Executivo.