

São Paulo, 26 de março de 2025.

Senhor Presidente,

Em atendimento à consulta formulada pela Sra. Luciana Aparecida dos Santos, Procuradora Jurídica, transmitimos a Vossa Excelência, em anexo, o Parecer nº 219127.01.0001/2025, da lavra do consultor *Matheus Della Monica*, da área especializada em Planejamento, Orçamento, Gestão e Contabilidade desta Conam, com a seguinte ementa:

*Prazo para encaminhamento do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara Municipal no primeiro ano de mandato. Necessidade de conformidade com a Constituição do Estado de São Paulo.*

Permanecemos à disposição dessa Administração para a eventual necessidade de outras abordagens da questão apresentada.

Atenciosamente,



*Manoel Joaquim dos Reis Filho*

**Consultor-Geral**  
**OAB/SP Nº 19.236**

EXMO. SENHOR  
RODRIGO MEIRELES  
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
CAÇAPAVA – SP.





Interessada : Câmara Municipal de Caçapava.  
Data : 26 de março de 2025.  
Parecer nº : 219127.01.0001/2025.  
Consultoria : Planejamento, Orçamento, Gestão e Contabilidade.

*Prazo para encaminhamento do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara Municipal no primeiro ano de mandato. Necessidade de conformidade com a Constituição do Estado de São Paulo.*

A Câmara Municipal de Caçapava, por intermédio da Sra. Luciana Aparecida dos Santos, Procuradora Jurídica, solicita análise de projeto de emenda à Lei Orgânica Municipal (LOM) que amplia o prazo para entrega da LDO e estabelece que, no primeiro ano do mandato, não se aplica o prazo de devolução para sanção.

Passamos a responder.

Não é viável a ampliação do prazo de encaminhamento de leis orçamentárias, divergindo do previsto na Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 174, § 9º. Explicamos.

O legislador constituinte, em 1988, deixou a cargo de lei complementar federal regulamentar “o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”, nos termos do § 9º do artigo 165 da Constituição Federal. Tal lei complementar assumiria o



papel de lei permanente “com característica de lei sobre as leis do sistema”, ao passo que as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são, por sua própria natureza, leis de caráter temporário.<sup>1</sup>

Não obstante, até a presente data, mais de trinta anos após a constituinte, a lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9º, não foi editada pelo Congresso Nacional, de modo que ainda não há um marco legal geral e permanente a respeito das leis orçamentárias. Assim, segue em pleno vigor, a nível federal, a norma prevista no artigo 35, § 2º, do ADCT, que, transitoriamente, estabeleceu o seguinte calendário de tramitação das leis orçamentárias:

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;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 703.



No entanto, no caso do Estado de São Paulo, a Constituição Estadual prevê prazos distintos para a tramitação de suas leis orçamentárias em seu artigo 174, § 9º,<sup>2</sup> tendo fixado o seguinte calendário:

#### **PPA**

- Encaminhamento: até 15 de agosto do primeiro ano de mandato;
- Devolução: sem previsão expressa.

#### **LDO**

- Encaminhamento: até 30 de abril de cada ano;
- Devolução: até 30 de junho de cada ano.

#### **LOA**

- Encaminhamento: até 30 de setembro de cada ano;
- Devolução: até 15 de dezembro de cada ano.

Vale mencionar que outros Estados da federação também fixaram prazos que divergem daqueles previstos no artigo 35, § 2º, do ADCT. Tal cenário levou a debates na doutrina e na jurisprudência sobre a possível inconstitucionalidade das Constituições Estaduais que divergissem da norma fixada no ADCT.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal já fixou o entendimento<sup>3</sup> de que, contanto que a sistemática geral do texto constitucional seja respeitada pelos Estados – preservando-se a integração e

<sup>2</sup> “Artigo 174. (...) § 9º O Governador enviará à Assembleia Legislativa: (NR) 1 - até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador eleito, o projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual; (NR) 2 - até 30 de abril, anualmente, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias; e (NR) 3 - até 30 de setembro, de cada ano, o projeto de lei da proposta orçamentária para o exercício subsequente. (NR)”

<sup>3</sup> STF, ADIn 4.629/RS, Plenário, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Sessão Virtual de 13/9/2019 a 19/9/2019, Data de Publicação 20/9/2019.



harmonia necessárias para elaboração e aplicação do planejamento orçamentário – não há afronta ao princípio da simetria e, conseqüentemente, inconstitucionalidade no estabelecimento de prazos distintos de encaminhamento e devolução de projetos de leis orçamentárias por Constituições Estaduais.

Ademais, enquanto não editada a lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9º, embora, na forma do artigo 24, § 1º, da Constituição Federal, caiba à União a edição de normas gerais sobre direito financeiro e sobre o orçamento, o § 3º do mesmo artigo prevê que: “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”. Cumpre ressaltar que, mesmo diante da omissão do legislador federal, não é viável que o município legisle sobre tais matérias, na medida em que a competência concorrente em questão (art. 24 da Constituição Federal) é compartilhada apenas pela União, pelos Estados pelo Distrito Federal.

Assim, até que seja editada a lei complementar federal a respeito das leis orçamentárias, vigora a competência legislativa plena dos Estados da federação para disciplinar a matéria. Desse modo, os Municípios do Estado de São Paulo devem seguir a previsão da Constituição Estadual a respeito do prazo de encaminhamento e devolução dos projetos das leis orçamentárias, isto é, o artigo 174, § 9º.

Cabe ainda ressaltar que a motivação do Prefeito para apresentar o projeto de emenda não se justifica para corrigir o descompasso entre os prazos da LDO e do PPA no primeiro ano de mandato do Chefe do Executivo, tendo em vista que esse descompasso, já identificado no



âmbito federal, foi solucionado com a transferência, apenas no primeiro ano de governo, da elaboração do Anexo de Metas e Prioridades da LDO para o próprio PPA. Tal solução é aceita pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme o Manual de Elaboração da LDO (2005, atualizado em 2009).

A alteração é necessária, pois não é viável definir metas e prioridades para o exercício seguinte sem que o PPA – sua base principal – tenha sido elaborado e enviado ao Legislativo, o que, por lei, deve ocorrer até o final de agosto.

Ressalta-se, contudo, que essa medida não esvazia o conteúdo da LDO, que continua a tratar de diversos temas previstos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o Anexo de Metas Fiscais, que projeta os resultados primário e nominal da administração pública.

Para tanto, no projeto da LDO/2026 deverá conter dispositivo estabelecendo que as metas e prioridades da administração municipal para o exercício de 2026 serão estabelecidas, excepcionalmente em relação a esse exercício, na lei que instituirá o Plano Plurianual 2026/2029, cujo projeto será encaminhado pelo Executivo no prazo previsto na legislação competente.

**Ante o exposto, recomendamos à Consulente que profira parecer contrário à proposição legislativa por vício de inconstitucionalidade.**

Aproveitamos o ensejo para informar que, no próximo dia 27 de março, a Conam realizará *online* um webinar sobre





**CONAM** Consultoria em Administração Municipal Ltda.

a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, trazendo informações que podem interessar à Consulente e à Administração Municipal como um todo.

É o que tínhamos por oportuno a tratar.

Permanecemos à disposição.

**Matheus Della Monica**  
Consultor da Área de Planejamento, Orçamento, Gestão e Contabilidade  
OAB/SP nº 489.594

De acordo,

**Elizabeth Toshiko Horie**  
Consultora-Chefe  
OAB/SP nº 177.673

