

PARECER JURÍDICO

CONSULENTE: Câmara Municipal de Conquista – MG

ASSUNTO: Análise da legalidade e constitucionalidade

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n.º 10/2025 – “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2026/2029, do Município de Conquista/MG e dá outras providências.”.

1. RELATÓRIO

Consulta formulada pela Câmara Municipal de Conquista – MG sobre a legalidade e constitucionalidade dos Projetos de Lei em epígrafe que dispõem sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2026/2029.

A proposição é de autoria do Prefeito Municipal e está acompanhada, respectivamente, por sua justificativa e anexos.

É o que se tem a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O orçamento público – plano plurianual

O Plano Plurianual (PPA) consiste em um programa de trabalho elaborado pelo Executivo para ser executado no período correspondente a quatro anos, iniciando no segundo ano do mandato político e finalizando no primeiro ano do mandato subsequente¹.

¹ Andrade, N. A. Contabilidade Pública na Gestão Municipal. Novos métodos após a LC n.º 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN. Editora Atlas. São Paulo: 2002.





A Constituição de 1988 delinea as bases fundamentais voltadas às finanças públicas, sobretudo orientando a atividade financeira do Estado que, na lição de Aliomar Baleeiro consiste no exercício que leva à obtenção, criação, gestão e dispêndio de dinheiro indispensável às necessidades assumidas pelo Estado². E nessa atividade, a arrecadação, gestão, o gasto público e o crédito público estariam englobados³. Nesse contexto, o orçamento público revela-se como instrumento fundamental de planejamento e transparência, cuja base encontra delineada no ordenamento jurídico.

A Carta Constituição de 1988⁴ prevê o instrumento de planejamento plurianual no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988 – Das Finanças Públicas (art. 163 ao art. 169).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n.º 101, de 04-05-2000⁵, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, possibilitou-se o entrelaçamento das três peças fundamentais para a gestão dos recursos públicos, ou seja, a lei do plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

O Orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância na administração pública, pois que os governos organizam-se a partir dos recursos financeiros de que se disponibilizam para que se cumpra a função pública⁶. A responsabilidade por sua gestão, nos termos do artigo 1º da LRF, pressupõe:

ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar⁷.

² Baleeiro A. Uma introdução à ciência das finanças e a política fiscal. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1964.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

⁶ <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%2.pdf>

⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm



A transparência da gestão fiscal será assegurada mediante o incentivo a participação popular e realização de audiências públicas no decorrer dos processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentária e orçamentos, conforme previsão contida no artigo inciso I do § 1º do artigo 48 da LRF.

2.2. Análise formal – iniciativa e competência

A partir do comando constitucional, na dicção do artigo 165 da Constituição Federal de 1988⁸ e do artigo 153 da Constituição do Estado de Minas Gerais⁹, a iniciativa para a proposição do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição do Estado de Minas Gerais expressa em seu artigo 171, inciso II, alínea “a” que ao Município compete, em caráter regulamentar e observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado, legislar sobre matéria relacionada ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais.

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Conquista (LOM)¹⁰ expressa em variados dispositivos quanto à competência para legislar sobre matéria orçamentária, especialmente em seu artigo 12 inciso I, alínea “d”, destacando-se o plano plurianual como um instrumento de política urbana.

A proposição em epígrafe é de autoria do Chefe do Poder Executivo e traz matéria de interesse local, nos termos do inciso II do artigo 64 da LOM. E a iniciativa e competência sobre essa temática encontram-se fundamentadas no artigo 158, inciso II, alínea “f”, que expressa a privatividade da matéria pertencente ao Prefeito, ao qual incumbe a missão de deflagrar o devido processo legislativo pertinente ao plano plurianual.

Da mesma forma, a LOM estabelece a competência legislativa da Câmara Municipal, cabendo-lhe a deliberação sobre assuntos que digam respeito à matéria orçamentária nos termos do inciso II do artigo 82 desse estatuto municipal.

⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁹ https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/56450/2/CE%20Multivigente%202024-08-34%c2%aaed-Agosto_Apdf.pdf

¹⁰ <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-conquista-mg>



A matéria orçamentária inclui-se na dimensão formal de lei ordinária nos termos da LOM que, ao delinear o processo legislativo municipal, determinou expressamente as matérias exclusivas a serem tratadas por lei complementar. Portanto, a matéria orçamentária, pelo fato de não constar no rol do § 2º do art. 157 da LOM, deve ser instituída na forma da lei ordinária.

2.3. Constitucionalidade e legalidade material

Superada a análise formal, tem-se a destacar que a proposição em estudo tem por objeto dispor sobre a Lei do Plano Plurianual para o período 2026 a 2029.

Conforme explicitado acima, a matéria pertinente ao plano plurianual é disposta pela Constituição de 1988 e regulamentada por normas infraconstitucionais.

A LOM expressa o regramento relativo ao plano plurianual, cabendo aqui destaque para o seguinte dispositivo:

Art. 366. O Plano Plurianual é o plano que o governo do Município aprovará no primeiro ano do mandato, para vigorar a partir de janeiro do segundo ano até o final do primeiro ano do mandato subsequente.

Art. 367. A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, 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. (cf. art. 165, §1º)

§1º. As diretrizes do Plano Plurianual visarão, com igual interesse, a sede do Município, os distritos e povoados, com todos os seus acidentes geográficos, problemas sócioeconômicos, financeiros e educacionais.

[...]

Art. 371. Ao receber o projeto de lei do Plano Plurianual a Câmara Municipal exercerá a sua Função Integrativa, dando ampla divulgação do plano de governo proposto pelo Prefeito e convidando os representantes de todas as classes sociais para discutir a matéria. §1º. As emendas ao Plano Plurianual, aprovadas pela Câmara, somente poderão ser vetadas sob alegação de inconstitucionalidade. §2º. Decorrido o prazo de que trata o inciso I do art. 370, a Câmara Municipal adotará como projeto o Plano Plurianual vincendo, reformado com a participação popular.



Ressalte-se que a Lei Orgânica do Município de Conquista prevê o incentivo à participação popular com a realização de audiências públicas quando do trâmite de discussão do Plano Plurianual, nos termos definidos no inciso II do artigo 135 dessa norma local.

2.4. Do PL n.º 10/2025

A proposta do Plano Plurianual segue a determinação do artigo 165 da Constituição de 1988 e delinea em seus artigos: o período de sua vigência (art. 1º); as diretrizes (art. 2º); os objetivos (art. 3º); programas de ação da Administração Pública com referência ao anexo 8 (art. 4º); metas físicas (art. 5º); previsão quanto aos valores consignados em cada ação (art. 6º); define as fontes de recursos que financiarão a programação (art. 7º); menciona a possibilidade de revisão anual dos programas (art. 8º); prevê as codificações de programas e ações do plano a serem observadas pelas leis de diretrizes (art. 9º); possibilidade de contratação de operações de crédito para financiamentos previstos no plano plurianual (art. 10); acompanhamento da execução do plano (art. 11); previsão de monitoramento do plano (art. 12); atribuições dos responsáveis pela execução dos programas (art. 13); divulgação das alterações do plano e dos relatórios anuais (art. 14); especificação dos anexos do plano plurianual (art. 15); e cláusula de vigência (art. 16).

Faz-se oportuno consignar que a análise aqui empreendida se limita ao texto normativo, cabendo à Consultoria Contábil a manifestação quanto ao conteúdo dos anexos que acompanham a proposição.

2.5. Da redação parlamentar

Pela leitura do texto do PL n.º 10/2025, observou-se a impropriedade da numeração dos incisos do artigo 3º, sendo necessária a renumeração desses dispositivos.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, sob os aspectos formal e material, quanto à iniciativa e competência e quanto à matéria sobre orçamento público, respectivamente, esta Consultoria manifesta pela **admissibilidade** do PL n.º 10/2025, o qual se



encontra no âmbito da constitucionalidade e legalidade, não havendo óbice ao trâmite do processo legislativo.

É o parecer.

Belo Horizonte – MG, 18 de agosto de 2025.

ADELSON BARBOSA DAMASCENO

OAB/MG n.º 131.107

AMANDA LUIZA COSTA PAULA

OAB/MG n.º 172.400

JEFERSON GONÇALVES FERREIRA

OAB/MG n.º 175.729

MICHELE ROCHA CORTES HAZAR

OAB/MG n.º 139.215

ROSEMARY M. M. F. LOPES

OAB/MG n.º 82.690