



Proposição: MSGPL - Mensagem do Executivo (Projeto de Lei)
Número: 004712/2025
Processo: 11020-00 2025
Autoria: Executivo
Ementa: Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2026/2029.

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER N°: 376/2025.

I - RELATÓRIO

Solicita-nos a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa Legislativa, análise jurídica do Projeto de Lei inserto na Mensagem do Executivo nº 4712/2025, que "Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2026/2029"

É o breve relatório. Passo a opinar.

II - PARECER

O plano plurianual (PPA) de um ente qualquer da federação é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos. Por ser o documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e as leis de orçamento anual (LOA).

O PPA tem como finalidade estabelecer os programas e metas governamentais. Tais programas e metas se apresentam sob a forma de ações voltadas para a ampliação da capacidade produtiva do setor público e para o desenvolvimento socioeconômico, bem como para os programas de manutenção dos serviços essencialmente criados. Sendo assim, o PPA constitui-se de programas com metas e indicadores para 4 anos.

A previsão do plano plurianual encontra-se no art. 165, I, da Constituição da República e a sua abrangência no § 1º do mesmo artigo.

Documento assinado digitalmente
A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P288792



A propósito, confira-se:

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

I - o plano plurianual;

(...)

§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.

A interpretação que se dá ao texto constitucional, no que se refere à alocação de recursos é que o plano deve conter a previsão de recursos de investimentos (despesas de capital), como também para sua operacionalidade e manutenção (despesas decorrentes). Exemplo: construção de escola (despesas de capital). Será necessário, para colocá-la em funcionamento, adquirir equipamentos, material de consumo, contratar pessoal, etc. (despesas decorrentes).

Além disso, quando se refere às despesas relativas aos programas de duração continuada, ou seja, todos aqueles que tiverem a sua duração prolongada por mais de um exercício financeiro, entende-se a inserção de despesas de custeio. Exemplo: produção de leite de soja para complementação alimentar de pessoas carentes.

A Constituição da República em seu art. 165, § 9º, estabelece que a lei complementar disporá sobre o exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização do PPA, da LDO e da LOA. O art. 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) dispunha sobre o plano plurianual, no entanto, ele foi vetado, restando apenas a definição trazida pelo § 1º, do art. 165, da Constituição da República. Vale ressaltar que, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabeleceu os mecanismos de integração entre os três instrumentos de planejamento previstos constitucionalmente, embora o art. 166 da Carta Magna já mencionasse que as emendas ao Projeto de LOA ou a projetos que modifiquem o orçamento anual têm que ser compatíveis com PPA e LDO.

A Constituição da República menciona, ainda, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de cometer crime de responsabilidade (art. 167, § 1º).

É no Plano Plurianual que se definem as grandes linhas de atuação do governo que, por

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P288792



sua vez irão se decompor em ações próprias dos outros dois instrumentos de planejamento: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O inciso I do parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹ prevê o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos planos.

Por seu turno, o art. 44 do Estatuto da Cidade² dispõe que a gestão orçamentária participativa incluirá obrigatoriamente a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, ou seja, em todo processo de discussão orçamentária, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

KIYOSHI HARADA,³ comentando o art. 44 do Estatuto da Cidade, leciona:

O art. 44 sob comento define o conteúdo mínimo dessa gestão orçamentária participativa, no âmbito municipal, a ser observado na elaboração das três leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA. Essas três leis só podem ser aprovadas pela Câmara Municipal se as respectivas propostas legislativas tiverem sido objeto de debates, audiências e consultas públicas. (destacamos)

A Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora, em seu art. 58, prevê:

Art. 58. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão com observância dos preceitos correspondentes da Constituição da República e da Constituição do Estado de Minas Gerais:

- I - o Plano Plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - o orçamento anual.

§ 1º As leis orçamentárias previstas neste artigo, além do disposto nesta Lei Orgânica, obedecerão aos termos da legislação federal, incluindo-se a participação popular através de audiências públicas.

§ 2º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá 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 em consonância com o plano diretor. (destacamos)



A Constituição da República prevê no art. 35, § 2º, I, das Disposições Constitucionais Transitórias que o Governo Federal deverá encaminhar o projeto de lei do Plano Plurianual para apreciação pelo Poder Legislativo até 4 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro ou seja, até 31 de agosto do primeiro ano do mandato executivo e deverá ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Os Estados e Municípios obedecerão aos prazos estabelecidos em suas constituições, e caso não estejam previstos, deverão adotar o prazo determinado para a União.

Com efeito, dispõe o art. 60, I, da Lei Orgânica do Município, verbis:

Art. 60. Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos seguintes prazos:

I - o plano plurianual até o dia 30 de junho do primeiro ano do mandato do Prefeito e devolvido para a sanção até o dia 30 de setembro do mesmo ano;

Portanto, no Município de Juiz de Fora, tem-se que o Plano Plurianual deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do Prefeito, devendo ser encaminhado até o dia 30 de setembro do primeiro ano de seu mandato. Assim, tendo vigência por quatro anos, inicia-se a execução do Plano Plurianual a partir do segundo ano de governo até o final do primeiro ano no exercício financeiro do mandato subsequente.

Conforme se verifica no sistema eletrônico de acompanhamento de processo legislativo, o PPA foi elaborado e encaminhado à Câmara Municipal no dia 30 de setembro de 2025, portanto, no prazo legal.

Na Lei Orgânica do Município encontram-se, ainda, os seguintes dispositivos a respeito do Plano Plurianual:

Art. 26. Cabe à Câmara Municipal, com a devida sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do Município, e especialmente sobre:

(...)

III - votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento municipal e também autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P288792



Art. 36. São matérias de iniciativa privativa do Prefeito, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

IV - plano plurianual;

Art. 47. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

IX - enviar à Câmara Municipal os projetos de lei relativos ao orçamento anual, às diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual do Município nos prazos previstos nesta Lei Orgânica;

Na Constituição Estadual vislumbra-se, verbis:

Art. 61. Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente:

I - plano plurianual e orçamentos anuais;

Art. 66. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III - do Governador do Estado:

(...)

g) os planos plurianuais;

Art. 90. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

XI - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual de ação governamental, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento, previstos nesta Constituição;

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P288792



Art. 153. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual de ação governamental;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - o orçamento anual.

Art. 154. A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

Parágrafo único - O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembléia Legislativa.

Art. 157. (...)

(...)

§ 5º - Para a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, do plano plurianual de ação governamental e da proposta orçamentária anual, a Assembléia Legislativa sistematizará e priorizará, em audiência pública regional, realizada a cada dois anos, as propostas resultantes de audiências públicas municipais realizadas pelos poderes públicos locais, nos termos de regulamentação.

Art. 159. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre 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;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, e condições para a instituição e funcionamento de fundo.

Art. 161. São vedados:

(...)

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá, sob pena de crime de responsabilidade, ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que a autorize.



Art. 171. Ao Município compete legislar:

(...)

II - sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:

a) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; (destacamos)

Portanto, no tocante à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado pelos artigos 171, II, da Constituição do Estado de Minas Gerais e 5º da Lei Orgânica do Município,⁴ por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

No tocante à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, também não há óbice, visto que são matérias de iniciativa privativa, além de outras, do Prefeito, o "plano plurianual", nos termos do art. 36, IV, da Lei Orgânica do Município.

Registre-se que se, de um lado, cabe ao Poder Executivo a iniciativa da apresentação da proposta do Plano Plurianual, de outro cabe à Câmara Municipal apreciá-la, e achando necessário, aperfeiçoá-la, através de emendas.

Por fim, não podemos excluir o procedimento adotado pela Câmara Municipal, visando a transparência e a obediência às normas legais, em especial à Lei Orgânica Municipal, que no § 1º de seu art. 58, dita sobre a participação popular através de audiências públicas:

"Art. 58. (...)

§ 1º As leis orçamentárias previstas neste artigo, além do disposto nesta Lei Orgânica, obedecerão aos termos da legislação federal, incluindo-se a participação popular através de audiências públicas."

O art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) reforça:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P288792



Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Trata-se de projeto de lei de natureza orçamentária (Plano Plurianual), razão pela qual é obrigatória a realização de audiência pública durante o processo legislativo, em observância ao art. 58, §1º, da Lei Orgânica Municipal e ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que tange à repercussão da matéria em relação às finanças municipais, e por se tratar de assunto relacionado com receita municipal e planejamento orçamentário-financeiro, no qual envolve conhecimentos específicos sobre contabilidade pública e gestão fiscal, os dados constantes na Mensagem, cabe ressaltar que não nos permite averiguar se o Executivo atendeu às legislações afins, na medida em que este setor não dispõe de conhecimentos técnicos específicos para proceder à avaliação dos reflexos financeiros decorrentes do vertente projeto de lei.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, e doutrinárias apresentadas, **concluímos que o projeto de lei é CONSTITUCIONAL e LEGAL, observando-se a realização de audiência pública durante o processo legislativo, em observância ao art. 58, §1º, da Lei Orgânica Municipal e ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Por derradeiro, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O Professor HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra "Direito Administrativo Brasileiro", Editora Malheiros, ensina:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.



É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

1 "Art. 48. São instrumentos de transparéncia da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos".

2 "Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a 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".

3 HARADA, Kiyoshi. Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Editora NDJ, 2004, p. 94/95.

4 "Art. 5º O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum, ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e pela Constituição do Estado de Minas Gerais".

Palácio Barbosa Lima, 14 de outubro de 2025.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 14/10/2025
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto

