PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico n° 99/2025 – CSL
Projeto de Lei Ordinária n° 179/2025
Processo Legislativo n° 319/2025
Autor: Executivo Municipal

EMENTA: PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE O PLANOPLURIANUAL PARA O PERÍODE DE 2026 A 2029. 1. Competência do Município para legislar sobre a matéria. 2. Competência exclusiva do Poder Executivo para iniciativa da lei do Plano plurianual. 3. Requisitos constitucionais e legais. 4. Constitucionalidade do projeto. 5. Parecer opinativo pela constitucionalidade do projeto.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei de nº 179/2025 foi apresentado à Câmara Municipal pelo Chefe do Poder Executivo, prefeito Antônio Carlos Cunha Sá, a fim de dispor sobre o Plano Plurianual para o período de 2026 a 2029 e seus respectivos anexos.

A proposição legislativa foi encaminhada ao Departamento jurídico para análise nos termos do art. 70, §3.º, do RICMM.

Em sua justificativa o autor afirma que a proposta visa instituir o Plano Plurianual (PPA) do município de Marabá para o quadriênio de 2026 a 2029, em atendimento ao disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de Marabá.

Foram juntados aos autos: Projeto de Lei, sua justificativa por escrito, devidamente assinados; Mensagem, Ofício nº 503/2025 – GP; publicações do Diário Oficial dos Municípios, sobre as audiências públicas realizadas; Plano Plurianual (Dimensão tática e estratégica) e seus anexos 1, 2, 3 e 4.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Cumpre inicialmente destacar que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal,

restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Registra-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

A primeira análise pertinente diz respeito à competência do Município para legislar sobre o assunto. *In casu,* o Projeto de Lei em visa dispor sobre o Plano Plurianual de Marabá para os anos de 2026 a 2029.

Não há dúvida que a competência para legislar sobre Plano Plurianual municipal é do Município de Marabá, visto tratar de interesse eminentemente local.

Na lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles em sua obra Direito Municipal Brasileiro, 16º ed., entende-se que:

> Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Diante do exposto, é inegável que o Município é ente federativo detentor de autonomia federativa, através da qual lhe é permitido propor lei do Plano Plurianual - PPA (art. 147, I, da Lei Orgânica do Município de Marabá).

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, a Constituição Federal de 1988 assim estabelece:

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> **I - o plano plurianual;**
> II - as diretrizes orçamentárias;
> III - os orçamentos anuais.

Em consonância com nossa carta magna, a Lei Orgânica de Marabá estabelece a iniciativa exclusiva do Poder Executivo para propor leis sobre os orçamentos, vejamos:

> Art. 147. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> **I – o Plano Plurianual**
> II – as diretrizes orçamentárias;
> III – os orçamentos anuais
>
> Art. 154. **Os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual**, ás diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais **serão de iniciativa exclusiva do prefeito** e serão apreciados pela Câmara Municipal.

Desta forma, como a proposição é de iniciativa do Prefeito municipal, cumprido está o requisito da iniciativa.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL E DA LEGALIDADE

Preliminarmente, cumpre ressaltar que de acordo com a doutrina mais abalizada, as leis orçamentárias, dentre elas o Plano Plurianual, são leis materiais de caráter impositivo, desta forma, só podem ser afastadas pelas regras de controle de constitucionalidade existente. No mesmo sentido, segundo entendimento atual do Supremo Tribunal Federal é possível exercer controle de constitucionalidade sobre lei do orçamento. Dito isto, passemos a análise de sua constitucionalidade.

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento estratégico governamental de médio prazo, de modo que acaba por influenciar a elaboração das demais leis orçamentárias, como a LDO e a LOA.

O PPA tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada em consonância com o Plano Diretor Participativo do Município de Marabá.

De acordo com o Senado Federal[1], despesa de capital são gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Por sua vez despesa corrente são os gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Assim, o Plano Plurianual é o instrumento hábil para realização do planejamento orçamentário de cada ente federativo. Pois bem, a Constituição Federal estabelece em seu art. 165, § 9º, que as normas referentes a exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, seriam disposta por lei complementar federal, *in verbis*:

> § 9º 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;

Ocorre que tal lei complementar ainda não foi editada, sendo assim, buscam-se os requisitos básicos a serem atendidos na elaboração do PPA através da Constituição Federal e legislações esparsas como se verá abaixo.

A constituição Federal traz em seu art. 165 os seguintes requisitos:

> § 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

[1] BRASIL. Senado Federal. https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_de_capital

> **decorrentes** e para as relativas aos **programas de duração continuada**.

Da mesma dispõe a Lei Orgânica do Município de Marabá em seu art. 147, § 1.º:

> Art. 147. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> **I - o Plano plurianual;**
> II - as diretrizes orçamentárias;
> III - os orçamentos anuais.
> **§ 1.º** A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá **diretrizes, objetivos e metas da administração municipal** para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, contendo um **anexo com metas plurianuais da política fiscal,** considerando despesas, receitas, resultado primário e estoque da dívida.
>
> Art. 154.....
> [...]
> § 2.° **A lei que instituir o plano plurianual** estabelecerá, de forma setorizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal, para as despesas de capital, inclusive para as relativas aos programas de duração continuada.

Cumpre ressaltar ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que o Plano Plurianual deverá conter um anexo de Política Fiscal, em que se demonstre o equilíbrio das contas públicas, como se vê abaixo transcrito:

> Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:
> [...]
> III - elaborar **o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual**, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

Diante do exposto, o projeto de lei que visa instituir o plano plurianual deverá conter:

1) Diretrizes, objetivos e metas da administração municipal;
2) Anexo com metas plurianuais da política fiscal, considerando despesas, receitas, resultado primário e estoque da dívida.

O Executivo encaminhou o Projeto de Lei que institui o PPA contendo 4 anexos:

Anexo 1 – Relatório de despesas por função, por subfunção, por programas, por órgão, por unidade orçamentária.

Anexo 2 – Relatório detalhado de programa e ações com indicadores de ação

Anexo 3 – Metas e prioridades

Anexo 4 – Ficha de indicadores macro

O presente projeto de lei que visa instituir o plano plurianual contempla 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.

Constam no anexo 1 relatório de despesas do município por função, por subfunção, por programas, por órgão, por unidade orçamentária, no qual contam os valores totais de despesa para 2026 no valor de R$ 2.254.400.868,53. Sendo as despesas para o período 2027 – 2029 no total de R$ 9.724.366.790,97.

Às folhas 85, foram elencadas as despesas relativas aos programas de duração continuada do município.

O anexo 3 apresenta metas e prioridades para 2026, cujas fls. 311 e 312 preveem na alocação de recursos destinados ao pagamento das despesas decorrentes do serviço da dívida pública municipal.

Em razão de o orçamento possuir aspectos político, econômico, contábil e jurídico, e devido à especificidade da matéria, e não tendo o Departamento Jurídico expertise para avaliar de forma contábil, a meu ver, deve ser levado à assessoria contábil desta Casa legislativa para que emita parecer relativo a se estão os documentos em conformidade com a legislação, tanto por seu conhecimento técnico sobre o assunto, quanto por ter qualificação profissional para averiguar ao menos que superficialmente a contabilidade pública (LOM, art. 146 e 147, § 1º).

2.4 - DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Vale ressaltar ainda que o Plano Plurianual é um instrumento de transparência da gestão fiscal, assim sendo, um requisito básico para o processo de revisão do PPA é

a transparência e consulta popular. A lei federal nº 10.257/2001, (Estatuto da cidade), em seu artigo 44, estabelece a necessidade de realização de audiências e consultas públicas sobre a proposta do PPA:

> 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**. (grifo nosso)

Nesse sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, trouxe um grande avanço em matéria de democratização da gestão pública, ao consignar em seu art. 48:

> 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 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; (grifo nosso)

A transparência orçamentária é princípio basilar da gestão fiscal, pois visa "permitir a fiscalização das receitas e despesas públicas, visto que só um orçamento transparente possibilita o cidadão ficar a par das informações necessárias ao exercício da fiscalização. Até porque a transparência orçamentária é garantia do cidadão e não do Estado". (LEITE, 2022, p. 155)[2]

Assim, de acordo com a melhor doutrina, a realização da audiência pública será condição de validade do processo administrativo em que o projeto de lei orçamentária está inserido. Caso não implementada audiência pública, o processo estará viciado e a decisão administrativa correspondente será inválida. Logo, a não observância deste princípio vicia o processo de feitura da lei orçamentária, pois terá preterido

[2] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 11 ed. São Paulo: 2022. P. 155.

formalidade essencial, padecendo de mal incurável, uma vez que burlou o princípio constitucional da participação popular, cuja afronta enseja a invalidação do ato praticado sem a sua observância.[3]

Foram juntados documentos de comprovação de que o Poder Executivo realizou audiências públicas na forma online e presencial nos período de 09 a 30 de junho de 2025 (Edital de audiência pública online nº 002/2025) e no dia 27 de junho de 2025 (Edital de audiência pública presencial nº 003/2025)

Desta forma, cumprido está o requisito legal de promoção à participação da Sociedade Civil Organizada na elaboração do Plano Plurianual.

2.5 - DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno.

O Projeto em apreciação atende aos requisitos dispostos no artigo 167 do Regimento Interno, pois apresenta ementa clara e objetiva, o projeto apresenta assinatura e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

Ressalta-se que o Chefe do Poder Executivo cumpriu o prazo estabelecido na Lei Orgânica para encaminhamento do PL, visto que o encaminhou dia 29 de agosto de 2025.

> Art. 154. .....
> § 1.° O Prefeito enviará à Câmara Municipal projeto de lei:
> [...]
> III – do plano plurianual **até 31 de agosto**, cuja elaboração contará com a participação de entidades representativas da sociedade civil e dos distritos e será aprovado no primeiro ano do mandato de cada administração municipal, e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, tendo vigência de quatro anos.
>
> Art. 70-A. São infrações político-administrativas do Prefeito aquelas definidas em lei federal, nesta Lei Orgânica e também:
> [...]
> VI – deixar de enviar à Câmara Municipal, no prazo devido, os projetos de lei relativos ao plano plurianual de investimentos, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual;

[3] Idem. P. 234.

Portanto, recomendamos à Comissão de Justiça, Legislação e Redação que encaminhe os autos para as comissões permanentes para emitirem parecer, que poderá ser conjunto, no prazo máximo e improrrogável de 10 dias.

Após o encaminhamento dos pareceres, será o projeto de lei do PPA incluído na pauta da ordem do dia para votação em primeiro turno.

Aprovado em primeiro, o projeto de lei do PPA deverá ser encaminhado à Comissão de Finanças e Orçamento, para emissão de parecer.

> § 3.° Caberá à Comissão de Finanças e Orçamento:
> I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito;

Ressalte-se, ainda, que deverá ser observado o rito previsto no art. 241 do Regimento Interno da Câmara de Marabá.

Ademais, ressalta-se que a aprovação da propositura dependerá de voto de dois terços dos membros da Câmara, por força do que dispõe o art. 218, XV do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, não havendo qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade que macule ou impeça o regular trâmite do processo legislativo, deve o presente Projeto de lei seguir sua marcha normal.

Recomendo à Comissão de Justiça, Legislação e Redação que encaminhe os autos para as comissões permanentes para emitirem parecer, que poderá ser conjunto, no prazo máximo e improrrogável de 10 dias.

Após o encaminhamento dos pareceres, o projeto de lei do PPA deverá ser incluído na pauta da ordem do dia para votação em primeiro turno.

Aprovado em primeiro, o projeto de lei do PPA deverá ser encaminhado à Comissão de Finanças e Orçamento, para emissão de parecer.

> § 3.° Caberá à Comissão de Finanças e Orçamento:
> I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito;

Ressalte-se, ainda, que deverá ser observado o rito previsto no art. 241 do Regimento Interno da Câmara de Marabá.

O quórum de votação da matéria em Plenário é de **dois terços** dos membros da Câmara, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme o artigo 218, XV do RICMM.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 11 de setembro de 2025.

CARLA DA SILVA LOBO
Advogada da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA n° 26655