PARECER JURÍDICO nº 70/2025 para a Câmara Municipal de Pedralva/MG

Parecer jurídico ao **projeto de lei nº 44/2025**, que "dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Pedralva para o período financeiro de 2026 a 2029".

CONSULTA:

O Presidente da Câmara Municipal de Pedralva, Vereador Valdinei Paula Silva, solicita um parecer de nossa consultoria sobre o Projeto de Lei nº 45/2025, de autoria do Poder Executivo, que institui o Plano Plurianual (PPA) para o período de 2026 a 2029, estabelecendo os programas com seus respectivos objetivos e metas da administração pública municipal para a despesa de capital e outras delas decorrentes e nas despesas de duração continuada.

PARECER:

O Plano Plurianual é um dos pilares do planejamento orçamentário brasileiro. Conforme preceitua o **art. 165, I, da Constituição Federal**, o PPA *"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".*

Essa previsão constitucional é reproduzida na Lei Orgânica Municipal de Pedralva, especialmente em seu **art. 131**, que determina:

> "O Município, para execução de projetos, programas, obras, serviços ou despesas cuja execução de prolongue além de um exercício financeiro, deverá elaborar o plano plurianual de investimentos."

Assim, o PPA de Pedralva, com vigência de quatro anos, abrange as diretrizes, objetivos e metas da administração para despesas de capital e programas de duração continuada.

É fundamental compreender que o **PPA não é executável por si só**. Ele contém a previsão dos investimentos necessários ao desenvolvimento do Município num determinado período. Mas a execução desses investimentos fica na dependência de sua inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Orçamento Anual (LOA). Assim, para que se possa iniciar programas ou projetos, terão eles que ser incluídos na lei orçamentária anual, o que demanda sua previsão no PPA e na LDO, para que haja sua compatibilidade com essas duas leis, tratando-se de expansão e aperfeiçoamento da ação governamental.

O PPA é um instrumento de planejamento a longo prazo, que deve ser renovado de quatro em quatro anos, entrando em vigor no segundo ano de mandato do Prefeito, vigorando até o final do primeiro ano da gestão seguinte, mas podendo sofrer alterações durante o seu período de vigência mediante lei específica. É o instrumento básico para o planejamento governamental no nível tático, do qual também fazem parte a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA). Dos três, o PPA é o que tem um horizonte maior – quatro anos – e serve como referência para a elaboração dos demais.

Dessa forma, o PPA é um poderoso instrumento, não só para permitir serem cumpridos os mandamentos constitucionais e legais, em particular da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como também na árdua tarefa de **transformar em realidade os compromissos assumidos pelo governo municipal.**

E, quando se refere a um PPA bem elaborado, ao permitir que os orçamentos anuais sejam constituídos de programas previamente ordenados no tempo e consumindo recursos também predeterminados e compatíveis com a capacidade do Município de dispor deles na hora própria, tende-se a se garantir a realização de uma gestão mais racional e sistemática.

A iniciativa para apresentação do PPA é do Poder Executivo, em conformidade com o art. 165, inciso I, da Constituição Federal, e o **art. 66, inciso IX, da Lei Orgânica Municipal**, que atribui ao Prefeito a competência para *"enviar à Câmara os projetos de lei relativos ao orçamento anual, às diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual".*

Quanto aos prazos, a Lei Orgânica Municipal de Pedralva estabelece, quanto ao Plano Plurianual, no **art. 131, § 2º**, que: *"O projeto do plano plurianual (...) será encaminhado à Câmara até o final do mês de agosto do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa."*

O Projeto de Lei nº 44/2025 foi protocolado em **29 de agosto de 2025**, portanto **dentro do prazo legal** estabelecido.

Em sua justificativa, o Prefeito reafirma que o PPA menciona que a elaboração do Projeto *"levou em conta as diretrizes do Governo Municipal, as necessidades da população e o planejamento das ações e investimentos que se estenderão ao longo dos próximos quatro anos",* buscando garantir *"maior eficiência na alocação dos recursos públicos e maior controle sobre os resultados das políticas públicas, assegurando o alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária do Município".*

Além disso, o Executivo reafirma *"o compromisso com o desenvolvimento ordenado, responsável e transparente da cidade."*

Um ponto de atenção fundamental é a **ausência de informações** quanto à realização prévia de **audiência pública** para a elaboração deste PPA, conforme determina o **art. 44 da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)**, que prevê a que gestão orçamentária e a participação popular devem ser garantidas mediante a

realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

No mesmo sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, *caput* e § 1º, inciso I, dispõe que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias são instrumentos de transparência da gestão fiscal, devendo estes serem objeto de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, e que a transparência será assegurada também mediante o "incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, LDO e orçamentos.

A não comprovação da realização desta audiência pública constitui uma **falha formal grave**, que pode inclusive macular o processo legislativo. Recomenda-se então à Comissão de Finanças e Orçamento que **solicite formalmente ao Poder Executivo informações quanto à realização da audiência pública prévia à elaboração do PPA** – se foi realizada ou, se não foi, por qual motivo.

De outro lado, deve-se destacar que a **Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira** desempenha um papel central na análise do PPA, pois, nos termos do art. 308, do Regimento Interno da Câmara Municipal, *"terá esta o prazo de 30 dias para convocar e realizar uma audiência pública, aberta aos demais vereadores e a toda a comunidade*", podendo, inclusive, convocar Secretários Municipais e outros servidores do Poder Executivo para prestar esclarecimentos.

Assim, a Comissão é a porta de entrada para o controle e aprimoramento do PPA, garantindo a análise técnica, a participação popular e a fiscalização de que as diretrizes estratégicas se alinhem com as necessidades da população.

Partindo para uma análise mais objetiva, tem-se que o texto do Projeto de Lei nº 44/2025 e seus anexos demonstram, em sua redação e estrutura, a observância da técnica legislativa e orçamentária.

O corpo do PPA é organizado por **Programas**, cada qual com um **Objetivo** geral, desdobrado em **Ações** específicas (Projetos, Atividades ou Operações Especiais), e para cada Ação são definidos um **Produto** (bem ou serviço), uma **Unidade de Medida**, **Metas Físicas** e **Valores Financeiros** para cada ano do quadriênio (2026, 2027, 2028 e 2029).

Essa estrutura detalhada é essencial para a transparência e o controle da execução orçamentária, permitindo que os vereadores e a sociedade compreendam as intenções da administração para os próximos anos.

Porém, destaca-se que os valores alocados em cada ação, são parte do planejamento financeiro-orçamentário e, embora não caiba a esta assessoria manifestar-se sobre seu mérito, poderá ser melhor analisado pelos Senhores Vereadores, que poderão, inclusive, propor alterações.

Contudo, vale salientar que a análise da LDO (Lei nº 2.086/2025) e do Projeto de Lei nº 44/2025 revelou **conflitos preocupantes** que comprometem a coerência e a legalidade do planejamento orçamentário municipal. Vejamos:

A **LDO** fez a projeção para o somatório das **Receitas Correntes em R$ 58.230.640,60**. No entanto, o PL do **PPA** faz uma projeção muito mais otimista de receitas correntes, apontando uma projeção de arrecadação para 2026 de **R$ 65.452.000,00** (diferença de 12,4 a maior). Na comparação da receita total (incluídas outras categorias de receitas e lançadas as deduções do FUNDEB e outras), a diferença é ainda maior, de 13,1% (R$ 55,2 milhões na LDO x R$ 57,9 milhões no PPA).

Essa divergência no valor total entre a LDO (que baliza o orçamento anual) e o PPA (que estabelece o planejamento de médio prazo) é um problema formal e de compatibilidade. **A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 5º, exige que o PPA e a LDO sejam compatíveis.**

Além disso, observa-se que existem Programas na LDO que **NÃO estão no PPA**, a saber: 004 - Desenvolvimento Agroindustrial; 006 - Administração Geral do Ensino Municipal; 007 - Manutenção e Revitalização do Ensino Fundamental; 008 - Manutenção e Revitalização da Educação Infantil; 010 - Assist. a Estud. do Ens. Médio/Superior/Educ. Espec; 011 - Manut. e Revitalização da Cultura; 012 - Manutenção e Desenvolvimento do Esporte e Lazer; 013 - Desenvolvimento do Turismo no Município; 019 - Ampliar Serviços de Saneamento Básico e Ambiental; 031 - Projeto Habitacional de Interesse Social; 032 - Aluguel Social.

De outro lado, existem também programas que constam no PPA e que **NÃO estão na LDO**, a saber: 023 - Suporte Profilático e Terapêutico; 033 - Educação para Todos, Formar para o Futuro; 034 - Campo Produtivo, Cidade Saudável; 036 - Sou Pedralvense.

Assim, é imperativo que a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira **solicite esclarecimentos e providências** ao Poder Executivo sobre essas divergências.

Por fim, quanto às previsões constantes nos anexos do PPA, que podem ser vistas como o "mapa" para os próximos quatro anos, detalhando o que a Prefeitura planeja fazer, pode-se destacar o seguinte:

As despesas projetadas para o quadriênio (2026-2029) somam um total de **R$ 244.900.000,00**. As áreas de **Educação** (total de **R$ 61.900.560,00**) e **Saúde** (total de **R$ 45.193.300,00**) são os "gigantes" do orçamento, representando **mais de 43%** do total das despesas projetadas para o período, o que reflete a prioridade a esses setores essenciais.

As **receitas correntes** são a principal fonte de recursos, com previsão de **R$ 55.131.432,40** em 2026, provenientes majoritariamente de transferências da União (como o FPM, com R$ 28.538.400,00) e do Estado (como o ICMS, com R$ 8.995.800,00).

Os tributos arrecadados diretamente pelo Município (IPTU, ITBI, ISSQN, IRRF), embora menores em volume, são cruciais para a autonomia local, contribuindo com parcelas como R$ 330.880,00 do IPTU principal em 2026. As **receitas de capital** são menores, projetando R$ 460.130,00 em 2026, mas são importantes para investimentos específicos.

O PPA prevê uma **Reserva de Contingência** (Programa 999) com um valor total de **R$ 6.033.000,00** para o quadriênio, iniciando com **R$ 1.400.000,00** em 2026. Essa reserva, conforme previsto na LDO (art. 22), destina-se a passivos contingentes, riscos imprevistos e, notavelmente, às emendas orçamentárias individuais e de bancada.

Vale destacar que, acessando o Portal Transparência da Prefeitura Municipal, observou-se que a Receita Corrente Líquida (RCL) do Município em 2024 foi de **R$ 44.853.215,54**, e, como a LOM prevê a destinação de 2% da RCL para emendas individuais (R$ 897.064,31) e 1% para emendas de bancada (R$ 448.532,15), totalizando R$ 1.345.908,08. A previsão inicial da Reserva de Contingência (**R$ 1.400.000,00**) é, portanto, **suficiente** para o atendimento das emendas impositivas.

Também se destacam no PPA a indicação de recursos consideráveis para as seguintes áreas:

- **Urbanismo e Assistência Social**: Há investimentos em obras na cidade, organização do trânsito, e ações para apoiar as famílias e pessoas que mais precisam.

- **Desenvolvimento Econômico (Indústria, Comércio, Agropecuária, Turismo)**: Há programas para parcerias com empresas visando a geração de empregos.

- **Infraestrutura (Transporte, Obras)**: Ruas, estradas e iluminação pública.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, esta Consultoria conclui que o Projeto de Lei nº 44/2025, que institui o Plano Plurianual 2026-2029 de Pedralva, embora possua uma estrutura adequada de programas e ações, apresenta **algumas dúvidas e inconsistências** que necessitam de esclarecimento e correção para garantir sua conformidade plena com a legislação vigente e a efetividade do planejamento municipal, sendo elas:

1 - Ausência de comprovação da audiência pública pelo Executivo: obrigatoriedade legal que demanda a comprovação da realização da audiência pública prévia, conforme exige o art. 44 do Estatuto das Cidades e o art. 48, § 1º, I, da LRF;

2 - Divergências numéricas com a LDO: O valor total da receita corrente para 2026 no PPA e LOA (R$ 65.452.000,00) difere do estabelecido na LDO (R$ 58.230.640,60), o que fere o princípio da compatibilidade entre os instrumentos orçamentários, cabendo à comissão verificar as origens dessa discrepância, assim como comparar as previsões de despesas, e solicitar esclarecimentos ao Executivo, e posterior correção, se for o caso;

3 - Inconsistência programática com a LDO: A existência de programas em um documento orçamentário que não constam no outro (tanto da LDO para o PPA, quanto do PPA para a LDO) é uma divergência cuja correção é necessária, pois compromete a coerência do planejamento estratégico e tático, podendo levar à desarticulação das políticas públicas e à não execução de ações prioritárias.

Recomenda-se que a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira aprofunde a análise, solicitando os esclarecimentos necessários ao Poder Executivo e propondo as devidas correções, via emendas ou pela apresentação de outro projeto de lei para adequação da LDO, a fim de que o PPA seja um instrumento robusto, compatível e efetivo para a gestão e o desenvolvimento do Município.

Eis o nosso parecer.

Pedralva-MG, 16 de setembro de 2025.

ADAILTON GOMES SILVA:86971760697
Assinado de forma digital por ADAILTON GOMES SILVA:86971760697
Dados: 2025.09.16 10:18:48 -03'00'

Adailton Gomes Silva
Advogado - OAB/MG 76.183