

PARECER Nº 1073/2025

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO E COMISSÃO DE
FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

PARECER CONJUNTO

Processo: 54855/2025

Autoria: Executivo Municipal

Mensagem: 129/2025

Ementa: Projeto de Lei Substitutivo que: **“DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARA O QUADRIÊNIO 2026/2029 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

I – RELATÓRIO

O Poder Executivo, por intermédio da Mensagem nº 129/2025, encaminha a esta Casa de Leis o Projeto de Lei Substitutivo que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2026/2029 e dá outras providências. A proposta estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública municipal para as despesas de capital e aquelas delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada.

Assevera o Executivo que a substituição da propositura se tornou necessária em razão de alterações promovidas na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Cuiabá, bem como para que o orçamento da LIMPURB se classificasse como receita e despesa intraorçamentária.

A proposta está estruturada em cinco eixos estratégicos, assim definidos na propositura (inciso I do parágrafo único do art. 3º) e no **Anexo I – Plano Estratégico**:

Eixo 1 – Serviços Públicos Essenciais: Saúde, Educação, Assistência, Mulher, Segurança, Ordem Pública, Habitação, Meio ambiente, Mobilidade Urbana, Turismo, Cultura, Esportes/Lazer, Infraestrutura/Obras, Agricultura/Trabalho, LIMPURB e CUIABÁ REGULA; (pg. 69);

Eixo 2 – Desenvolvimento Econômico: Agricultura e Trabalho, Turismo e Cultura; (pg. 91);

Eixo 3 – Melhoria da Gestão Pública: Governo, Comunicação, Planejamento, Controladoria e Economia; (pg. 99);

Eixo 4 – Melhoria do Desempenho Profissional e Gerencial: Economia; (pg. 108); e

Eixo 5 – Equilíbrio Fiscal: Economia, Planejamento, Procuradoria e todas as secretarias; (pg. 111).



Assim, o Projeto de Lei tem como objetivo atender ao que determina a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orgânica do Município de Cuiabá, de forma que é encaminhado a esta Casa de Leis para análise e deliberação.

O Projeto de Lei Substitutivo está instruído com os seguintes documentos:

Plano Plurianual – PPA 2026 / 2029 - Anexo I – Plano Estratégico (fls. 11 – 117);

Anexo III – Demonstrativo de Programas e Ações por Órgãos (fls. 118 – 543);

Processo administrativo da elaboração da propositura na Prefeitura (fls. 544 – 2350);

Comprovações de audiências públicas realizadas (fls. 2358 – 2396).

É a síntese do necessário.

II - ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As atribuições desta Comissão estão previstas no Regimento da Câmara Municipal - Resolução nº 008/2016, que dispõe:

Art. 50. *Compete à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária:*

I – opinar em todos os Projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, em todas as proposições que couber e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, compreendendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais, e suas alterações;

II – acompanhar e Fiscalizar a Execução Orçamentária de acordo com a legislação pertinente;

(...)

V - emitir parecer sobre proposições que tenham impacto na responsabilidade da gestão fiscal e orçamentária da Administração Pública Municipal; (Redação dada pela Resolução nº 01, de 07 de janeiro de 2025)

(...)

Nesse sentido, cabe a esta Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária a análise sobre o aspecto orçamentário e financeiro da proposição.

Ressalta-se que o Plano Plurianual é elaborado a cada quatro anos pelo Poder Executivo e



deve compreender as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Assim estabelece a **Constituição Federal**:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 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.

No mesmo sentido também determina a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**:

Art. 100 Leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estabelecerão:

I - o Plano Plurianual;

II - as Diretrizes Orçamentárias;

III - os Orçamentos Anuais;

§ 1º O Plano Plurianual compreenderá:

I - diretrizes, objetivos e metas para as ações municipais de execução plurianual;

II - investimentos de execução plurianual;

III - gastos com a execução de programas de duração continuada.

IV – gastos com a execução de projetos e programas, que atingem direta ou indiretamente as crianças e adolescentes, fazendo-os constar em planilha separada no Plano Plurianual.

Assim, o Plano Plurianual se afigura como um planejamento de médio prazo para a administração municipal, em que se traduz em instrumento essencial para acompanhamento das políticas públicas a serem executadas.

Além dos **critérios para elaboração do Plano Plurianual determinados pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica Municipal**, também deve ser observado o que dispõe a **Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000**, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.



Nesse sentido, conforme preconiza a LRF, as peças orçamentárias são instrumentos de transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal:

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;

Assim, conforme se depreende dos documentos constantes no processo legislativo eletrônico (fls. 2358 – 2396), é possível verificar que foram realizadas audiências públicas presenciais no dia 22 e 25 de agosto de 2025 com o objetivo de debater a elaboração do PPA - Plano Plurianual para os exercícios de 2026 a 2029. Além disso, foi disponibilizado um canal de envio de sugestões e contribuições para a população participar da peça orçamentária em discussão.

Portanto, entende esta Comissão que foi garantida a transparência e a democracia ao serem realizadas as audiências públicas e assegurada a participação popular no instrumento orçamentário analisado, de forma que resta atendida a exigência disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000.

Diante do exposto, esta Comissão observa que estão preenchidos os requisitos constitucionais e legais acerca da elaboração do Plano Plurianual no que tange ao aspecto orçamentário.

Ademais, elucida-se que o parecer de mérito desta Comissão observa a relevância social da matéria e, neste escopo, o Plano Plurianual 2026/2029 cumpre papel essencial ao informar para a população cuiabana quais são as metas e objetivos da Administração Pública Municipal do período citado, bem como ao delimitar quais são as políticas públicas de longa duração.

Nesse sentido, o Plano Plurianual é instrumento orçamentário que confere transparência na gestão fiscal e possibilita que a população fiscalize a execução do planejamento de longa duração.

Assim, opina esta Comissão pela aprovação da matéria, pois atende os requisitos da conveniência e oportunidade. Igualmente, de acordo com os documentos acostados ao processo legislativo, a matéria possui viabilidade técnica para prosperar.



VOTO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO.

III - ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A iniciativa legislativa das leis orçamentárias é exclusiva do prefeito, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal, em consonância com a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**, que assim regulamenta a matéria:

Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

I - dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

a) elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, nos termos da seção II, do título IV, da Constituição Federal;

(...)

Art. 17 Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município e, especialmente, no que se refere ao seguinte:

*II - orçamento anual, **plano plurianual** e diretrizes orçamentárias, autorizando a abertura de créditos suplementares e especiais, se necessários;*

(...)

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

(...)

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;



X - enviar à Câmara os projetos de leis relativos ao orçamento anual e ao plano plurianual do Município e das autarquias;

(...)

Art. 100 Leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estabelecerão: (Dispositivo regulamentado pela Lei nº 7.208, de 15 de janeiro de 2025)

I - o Plano Plurianual;

II - as Diretrizes Orçamentárias;

III - os Orçamentos Anuais;

(...)

§ 1º O Plano Plurianual compreenderá:

I - diretrizes, objetivos e metas para as ações municipais de execução plurianual;

II - investimentos de execução plurianual;

III - gastos com a execução de programas de duração continuada.

IV – gastos com a execução de projetos e programas, que atingem direta ou indiretamente as crianças e adolescentes, fazendo-os constar em planilha separada no Plano Plurianual.

Ademais, a Lei Orgânica do Município de Cuiabá ainda dispõe expressamente que o Plano Plurianual é um dos instrumentos de planejamento das atividades do Governo Municipal, que deve se incorporar às propostas constantes dos planos e programas setoriais do Município (art. 96).

Nesse mesmo sentido e a respeito da matéria em análise ensina o renomado doutrinador Harrison Leite:

“A sociedade, a partir do plano plurianual, sabe o comportamento que espera do governo no concernente aos projetos de longo alcance, sendo os orçamentos mero reflexo daquela parte do planejamento que se esgota no exercício. (...)

Como se verá, despesas de capital, em regra, são aquelas atreladas à ideia de investimento. Logo, no PPA encontram-se aquelas despesas voltadas ao investimento, sendo que, de alguns desses investimentos, surgem outras despesas, chamadas de despesas correntes, ou seja, despesas para manutenção da máquina pública. Por exemplo, quando um ente constrói uma escola ou um posto de saúde, tal despesa é tida como despesa de capital. No entanto, para manter uma escola, necessita-se pagar professores, zeladores, dentre outros



compromissos. Estas despesas são chamadas despesas correntes e, naturalmente, decorrer daquelas despesas de capital.

Pela sua redação, o PPA refere-se à execução de obras e serviços de duração prolongada, até porque “nenhum investimento cuja execução ultrapassasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (art. 167, § 1º, da CF).

*O dispositivo prevê a necessidade de planejamento e a consequente inclusão no PPA, tanto do investimento planejado para mais de um ano, quanto para o investimento planejado para menos de um ano, mas que, por alguma razão, a sua execução ultrapassa o referido prazo. É norma clara de organização das finanças, pois se evita a surpresa e comprometimento do orçamento atual com investimentos iniciados no passado.”. (LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 8ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, pp. 183 e 184).*

Diante do exposto, percebe-se que o PPA possibilita que a sociedade acompanhe o planejamento municipal de médio prazo, bem como fiscalize os programas que estão sendo executados. Ao tratar do Plano Plurianual, o professor Hely Lopes Meirelles também leciona:

*“O plano plurianual deve ser compreendido como o mais importante instrumento de planejamento das políticas públicas locais, (...) A leitura do plano plurianual deve remeter a uma compreensão das políticas públicas municipais e, principalmente, de onde se quer chegar, em todas as áreas”. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 225).*

Assim, verifica-se que está atendida a competência legislativa municipal e a do Prefeito para a elaboração do PPA, bem como foram observados os critérios constitucionais, já que constam nos anexos da propositura as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal, bem como os programas de longa duração a serem realizados, de forma que é possível verificar quais são as políticas públicas municipais a serem executadas no planejamento dos próximos quatro anos.

No mesmo sentido, foram observados os critérios legais, especialmente os contidos na Lei Orgânica do Município de Cuiabá. Frisa-se que a propositura encaminhada expressamente dispõe nos arts. 16, 17 e 18 que será implementada a Agenda Transversal, considerada como “o conjunto de políticas públicas, programas e ações, oriundos de diferentes áreas da administração municipal, articulados entre si com o objetivo de enfrentar problemas complexos que impactam crianças e adolescentes no território municipal”.

Dessa maneira, o Executivo terá o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data de publicação desta Lei, para elaborar, aprovar e divulgar oficialmente a Agenda Transversal



prevista nesta Lei, assegurada a participação de órgãos públicos, conselhos de direito e da sociedade civil organizada no seu processo de construção.

Além das exigências constitucionais e legais mencionadas, outras foram instituídas pela Lei Complementar Federal 101/2000, **Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**, objeto de análise da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, em que se observou que o projeto atende as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, como a comprovação de realização de audiências públicas.

Quanto a tal aspecto e em razão da importância da matéria, haja vista definir as Políticas Públicas, o Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001 passou a exigir a participação popular na definição dos instrumentos normativos orçamentários públicos. A gestão orçamentária participativa, prevista no Estatuto, tem como objetivo propiciar que a coletividade municipal participe da elaboração das leis orçamentárias.

Segundo o Estatuto, nenhuma das leis orçamentárias, em nível municipal, poderá ser aprovada sem que sejam realizados debates, audiências e consultas públicas. Tal participação é de natureza compulsória, de sorte que vedado está ao Legislativo municipal aprová-los sem a concordância da população, segundo os mecanismos e critérios legalmente previstos.

Dessa maneira dispõe o **Estatuto da Cidade**:

*“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.”*

Conforme já exposto pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária e em análise ao projeto, também constatamos que essas disposições foram atendidas, com realizações de Audiências Públicas (fls. 2358 – 2396).

Diante do exposto, a proposição em análise atende aos critérios de constitucionalidade e legalidade expostos, de forma que opinamos pela aprovação da matéria.

Lembrando que não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito quanto ao conteúdo do projeto de lei.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.



O Projeto não atende totalmente as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, havendo necessidade de sofrer algumas emendas para se adequar à técnica legislativa.

EMENDA DE REDAÇÃO 01 – Colocar a alínea “a” antes do Eixo I, após o inciso I do parágrafo único do art. 3º:

Art. 3º (...)

Parágrafo único. (...)

I – Eixos (...)

Eixo 1 – Serviços Públicos Essenciais: Saúde, Educação, Assistência, Mulher, Segurança, Ordem Pública, Habitação, Meio ambiente, Mobilidade Urbana, Turismo, Cultura, Esportes/Lazer, Infraestrutura/Obras, Agricultura/Trabalho, LIMPURB e CUIABÁ REGULA;

EMENDA DE REDAÇÃO 02 - NO INCISO II DO ART. 15 – O projeto não contém o “Anexo IV” mencionado no inciso II do art. 15, de forma que deve ser trocado por “Anexo II”.

EMENDA DE REDAÇÃO 03 - NO ANEXO III – Renumerar o Anexo III para Anexo II, conforme consta no art. 19, II, que integra o Plano Plurianual o “Anexo II - Programas e ações consolidados por objetivo estratégico.”.

4. CONCLUSÃO.

A iniciativa legislativa é exclusiva do prefeito.

A matéria atende os requisitos constitucionais, legais, regimentais e redacionais com a apresentação das emendas.

Atende ainda o disposto na Lei Complementar Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; do Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001, e está acompanhado com as documentações exigidas, especialmente a comprovação da realização das audiências.

Dessa forma, opinamos pela aprovação da matéria com as emendas apresentadas.

5. VOTO DA CCJR:



VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS DE REDAÇÃO

Cuiabá-MT, 11 de dezembro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100360032003700320033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Ildefonso Taques de Lucena Filho** em 11/12/2025 16:02

Checksum: **E08C6566B06527A2D29AF2802BB2C87FDDD7781F8F3D6EC0790B431656AD4797**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100360032003700320033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.