

CONSULENTE: Câmara Municipal de Conquista

OBJETO: Projeto do Executivo de Emenda à Lei Orgânica municipal para redefinindo prazos de encaminhamento do PPA, LDO e LOA.

1. CONSULTA

Cuida-se de consulta acerca da possibilidade de o Município estabelecer prazos próprios, distintos daqueles previstos no art. 165 da Constituição Federal, para o envio ao Poder Legislativo dos projetos de:

- ✓ Plano Plurianual (PPA)
- ✓ Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- ✓ Lei Orçamentária Anual (LOA)

2. PARECER

2.1 A Constituição Federal confere aos municípios autonomia política, administrativa e financeira (art. 18), incluindo capacidade legislativa sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II).

No tocante ao processo orçamentário, a CF estabelece, no art. 165, os prazos e conteúdos de PPA, LDO e LOA.

Todavia, tais dispositivos dirigem-se à União, conforme expressa redação do caput do art. 165; não são normas de reprodução obrigatória para os municípios.

2.2 A jurisprudência e a doutrina majoritária entendem que o art. 165 não vincula entes municipais, servindo apenas de modelo, não de imposição temporal.

O Supremo Tribunal Federal consolidou que nem todas as normas constitucionais federais se impõem automaticamente aos estados e municípios, apenas aquelas de: **a)** princípios constitucionais sensíveis, **b)** princípios constitucionais estabelecidos, **c)** normas de reprodução obrigatória.

De ver-se que os prazos do processo orçamentário não se enquadram nessas categorias.

Essa autonomia é reconhecida por diversos Tribunais de Contas, que reiteradamente reconhecem que a CF/88 não obriga os municípios a seguirem integralmente os prazos constitucionais federais, desde que não haja afronta a princípios gerais da administração pública, não haja comprometimento do ciclo orçamentário anual e os prazos garantam tempo razoável para discussão, transparência e votação.

2.3

certos limites devem ser observados:

Embora seja possível fixar prazos distintos,

- ✓ o início da execução orçamentária ocorre em 1º de janeiro de cada exercício (art. 35 do ADCT);
- ✓ é imprescindível que a LOA seja aprovada antes do início do exercício;
- ✓ o Município deve garantir a compatibilidade entre PPA, LDO e LOA, evitando prazos que inviabilizem o planejamento.

Assim, embora possa alterar os prazos, o Município não pode estabelecer datas que comprometam o cumprimento do calendário orçamentário anual.

2.4

Na esteira, considere-se que o § 2º do art. 35 do ADCT é elemento regulador de transições constitucionais, e deve ser abordado conjuntamente com a disposição expressa no art. 24, I, § 3º da CRFB, que trata da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

À luz desta disposição, os entes federativos, *ex vi* do art. 30, I e II da CF/88 têm autonomia para legislar de forma concorrente.

A competência legislativa concorrente contempla os demais entes federativos com a prerrogativa de suplementar as normas gerais emanadas da União.

Nessa vereda, há que se interpretar conjuntamente os artigos 35, § 2º do Ato das Disposições Transitórias e 24, I, § 3º, I e II, da Carta/88, de modo daí extrai-se que, no campo do direito financeiro, cumpre à União editar Lei Complementar de aplicação geral a todos os demais entes da Federação, regulamentando prazos.

Sobre tanto, há precedente do Col. STF, na ADI nº 4.629/RS:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 59/2011 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DE ENCAMINHAMENTO DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. OFENSA AOS ARTS. 165 E 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. NÃO OCORRÊNCIA. AUTONOMIA DOS ESTADOS MEMBROS. AUSÊNCIA DE NORMAS GERAIS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA DOS ESTADOS (ART. 24, § 3º, CF). IMPROCEDÊNCIA.

1. O legislador constituinte deixou a cargo da lei complementar a regulamentação 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” (CF, art. 165, § 9º). No plano federal, enquanto não editadas as normas gerais, aplica-se o disposto no art. 35, § 2º, incisos I, II e III, do ADCT.
2. O art. 35, § 2º, I, do ADCT dispõe que a lei do plano plurianual tem vigência até “o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”, com início no segundo ano de mandato. Assim, no ano em que for editado o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser compatível com o plano então vigente (CF, art. 166, § 4º).
3. No caso da Emenda Constitucional 59/2011 do Estado do Rio Grande do Sul, o legislador estadual manteve a mesma sistemática aplicada à União, embora com prazos próprios de tramitação das leis orçamentárias. Respeito ao Princípio da Simetria.
4. Além disso, no tocante à distribuição de competências, a Constituição Federal instituiu um “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF.
5. Competência legislativa plena dos Estados-Membros quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).
6. Ação Direta julgada improcedente (STF, ADI nº 4.629/RS, Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 20/09/2019)

Numa palavra, omissa a União, vige a regra temporária consubstanciada no art. 35, § 2º do ADCT, remanescendo aos demais entes a prerrogativa de legislar sobre prazos.

3. CONCLUSÃO

Posto isto, nosso entendimento é no sentido de que o projeto e emenda em questão não encontra óbice legal ou constitucional, além de estar conformado à técnica legislativa, pelo que opinamos por sua regular tramitação, pois apto a submeter-se ao crivo soberano do plenário, que decidirá sobre sua eventual aprovação.

S.M.J., é o parecer.

Conquista, ao 12 de dezembro de 2025.

JOSÉ MARIA SOBRINHO

= OAB/MG 67.056 =