



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 022/2020

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.346/2020.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.346/2020, de autoria do Executivo Municipal, que "**Dispõe sobre alterações no Plano Plurianual para o período de 2018-2021 e Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021**", encaminhado a esta assessoria para emissão de parecer.

Referida proposição objetiva incluir no Plano Plurianual de Investimentos para o quadriênio 2018/2021, aprovado pela Lei Municipal n.º 3.877, de 15 de dezembro de 2017, ação específica denominada "*Programa de Assistência ao Cidadão Ibiracúense*", contemplando os Projetos "*Fundo Municipal do Idoso*" e "*Conselho dos Direitos da Pessoa Idosa*", conforme consta do art. 2º da proposição, além da inclusão dessas ações (projetos) na LDO.

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 30/09/2020 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 06/10/2020.

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

A - Constitucionalidade Formal - Competência e Iniciativa:

Importante destacar, de início, que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.⁽¹⁾

A proposição em análise objetiva, tão-somente, incluir no Plano Plurianual de Investimentos para o quadriênio 2018/2021, aprovado pela Lei Municipal n.º 3.877, de 15 de dezembro de 2017, ação específica denominada "*Programa de Assistência ao Cidadão Ibiracúense*", contemplando os Projetos "*Fundo Municipal do Idoso*" e "*Conselho dos Direitos da*

¹ Cf. orientação constante do manual de boas práticas consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade".





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Pessoa Idosa", conforme consta do art. 2º da proposição, além da inclusão dessas ações (projetos) na LDO, acrescentando, portanto, tais ações nessas duas normas legais (PPA e LDO).

Conforme destacado em diversas proposições anteriores, sob o aspecto da natureza da atividade, o regime constitucional comporta duas categorias básicas de competências: de um lado, a competência legislativa (arts. 22 e 24, CF) e, de outro, a competência administrativa (arts. 21 e 23, CF). Nesta, o ente executa funções tipicamente administrativas; naquela é autorizado a promulgar leis e atos análogos, conforme leciona José Afonso da Silva.⁽²⁾

Outrossim, também se verifica as competências em função da quantidade de entes federativos que as exercem. Nesse sentido, tem-se a competência privativa (ou exclusiva), ou seja, aquela exercida de forma plena por determinado ente, e a competência concorrente (ou comum), para a qual há uma verdadeira divisão de tarefas compartilhada entre diversos entes. Esse, em suma, é o microsistema adotado pela Constituição Federal.

Em relação à matéria financeira e orçamentária, a Constituição Federal, em seu art. 24, incisos I e II, estabelece a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre "I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico" e "II – orçamento".

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa concorrente, para várias matérias, entre elas o direito financeiro e o orçamento, não menciona os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II, da CF).⁽³⁾

Portanto, o Município possui competência para dispor sobre a alteração do PPA e da LDO, porque originariamente, também lhes compete dispor sobre tais matérias, seja por força do disposto no art. 30, I, da Constituição Federal, seja pelo disposto nos arts. 8º, I e VI e 17, IV e 104, da *Lei Orgânica Municipal*, in verbis:

Constituição Federal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

Lei Orgânica Municipal:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

“Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

(...)

VI – elaborar o orçamento anual e plurianual de investimentos;”

“Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

(...)

IV – votar o orçamento anual e o plurianual de investimentos, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;”

“Art. 104. No Município, as finanças públicas respeitarão o disposto nas Constituições Federal e Estadual, na legislação complementar federal e nas leis que vierem a ser adotadas.”

Verifica-se, portanto a competência legislativa do Município para inovar o ordenamento jurídico sobre o tema, por se tratar de matéria relacionada à alteração de seu Plano Plurianual de Investimentos e da LDO, ínsitas, portanto, no âmbito do interesse local, não caracterizando inconstitucionalidade por vício de competência.

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal⁽⁴⁾, assim, como a Lei Orgânica Municipal⁽⁵⁾, asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambas em seu art. 2º. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.⁽⁶⁾

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61 e 165, e a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 37 e 106, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Com efeito, as proposições relacionadas à matéria

⁴ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁵ Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902. .





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

orçamentária devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade. Confira-se:

**"Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
(...)**

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções."

"Art. 106. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais."

Nesta senda, os ensinamentos do mestre **Hely Lopes Meirelles**⁽⁷⁾, in verbis:

"Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

(...)

Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (grifei)

Como a proposição é de autoria do Prefeito Municipal, não há que se falar em vício de iniciativa. Portanto, o presente Projeto de Lei não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, tem-se que a mesma foi adequadamente aplicada porquanto a proposição visa alterar o PPA e a LDO, que se constituem em leis ordinárias, logo essa alteração somente pode se dar pela mesma via, qual seja, lei ordinária, conforme art. 33, II, da Lei Orgânica Municipal.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. In *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, pág. 587.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da matéria às Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*);

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, I e §§ 1º c/c o art. 190, II, letra "h", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos membros da Câmara.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

B - Constitucionalidade Material:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Cumprir reiterar que a proposição não viola a higidez do quanto estabelecido na Lei Municipal n.º 3.877/2017, que aprovou o Plano Plurianual de Investimentos, porquanto a sua alteração é plenamente possível, conforme expressamente é enfatizado no art. 166, § 7º, da Constituição Federal, que assim encerra, *in verbis*:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.”

E o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, nos pareceres n.º 0842/2006 e 0381/2008, também externa seu entendimento nesse sentido, a saber:

“No que se refere à alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, entendemos não haver óbices, mesmo porque a Constituição Federal não apresenta nenhuma vedação neste sentido; ao contrário, em seu artigo 166, § 7º, estabelece que aos projetos concernentes ao Plano Plurianual - PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e ao Orçamento Anual - LOA, aplicam-se as demais normas constitucionais





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

relativas ao processo legislativo, naquilo que não contrariar o disposto na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal ."

A alteração proposta objetiva incluir no PPA – Plano Plurianual de Investimentos do Município ação específica denominada "*Programa de Assistência ao Cidadão Ibiracúense*", contemplando os Projetos "*Fundo Municipal do Idoso*" e "*Conselho dos Direitos da Pessoa Idosa*", conforme consta do art. 2º da proposição, além da inclusão dessas ações (projetos) na LDO, de sorte que tal proposição, não afronta outras normas de caráter financeiro/orçamentário do Município.

Não há que se falar em ofensa a princípios, direitos e garantias estabelecidos nas Constituições Federal, Estadual ou na Lei Orgânica Municipal, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, e está em linha com os princípios norteadores da Administração Pública.

Como se trata de matéria relativa a questões orçamentárias, não ocorre violação a Direitos Humanos previstos nas Constituições Federal e Estadual, bem como na Lei Orgânica Municipal.

Assim, o Projeto de Lei nº. 3.346/2020 está em linha com as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal e é materialmente constitucional.

C - Juridicidade e Legalidade:

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁸

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores. Estendendo a análise técnica da proposição, verifica-se que não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser aprovada.

D - Técnica Legislativa:

No caso em exame, sugere-se a adoção das alterações apresentadas pelo *Estudo de Técnica Legislativa*, com alteração na ementa da proposição; o agrupamento das disposições do art. 1º e 2º num só artigo (1º); o art. 3º originário passa a ser o 2º e o art. 4º, passa

⁸ OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

a ser o 3º, nos termos do proposto pelo *Estudo de Técnica Legislativa*, tornando a proposição, tecnicamente, mais condizente com os preceitos constantes da Lei Complementar n.º 95/1998, no que se refere à sua redação.


Também é pertinente a proposta de ajuste no art. 3º que, por se tratar de proposição de pequena repercussão, inexistindo impedimento para utilização da cláusula "*entra em vigor na data de sua publicação*". Todavia, deve ser excluída a expressão "*revogadas as disposições em contrário*", porquanto não atende ao que preceitua o art. 9º da referida Lei Complementar, que assim dispõe: "*Art. 9º. A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.*"

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei n.º 3.346/2020, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, devendo no tocante à técnica legislativa, ser observadas as recomendações constantes do *Estudo de Técnica Legislativa* e deste parecer.

É como entendo, s.m.j.

Plenário Jorge Pignatton, em 13 de outubro de 2020.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

