



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 016/2021.

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.365/2021.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.365/2021, de autoria do Executivo Municipal, que "**Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025**", encaminhado a esta assessoria para emissão de parecer.

A proposição foi protocolizada na Câmara em data 31/08/2021 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 09/08/2021.

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 da proposição.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Trata-se de proposição que tem por finalidade estabelecer as medidas, gastos e objetivos, enfim, a organização da atuação governamental em programas tendentes ao alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período de quatro anos (2022/2025), conforme preceitua o art. 165 da Constituição Federal.

A proposição em análise estabelece em seu anexo (*plano*) a discriminação do planejamento por órgão/unidade orçamentária, com seus respectivos programas, objetivos e ações para o quadriênio.

Cabe destacar que o plano plurianual é o instrumento pelo qual o Governo irá orientar o planejamento e a gestão da Administração Pública e, de acordo com a Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve conter as diretrizes e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Importa realçar que o Plano Plurianual é uma lei que regula os projetos governamentais de longa duração, ou seja, aqueles programas que tenham existência temporal superior a um exercício financeiro. Como existem obras/ações/projetos governamentais desenvolvidos em um intervalo de tempo superior a um ano, a criação do





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

plano plurianual pretende responder a essa necessidade assegurando-se o planejamento e a transparência por meio de uma disciplina legal que regule tais casos.

Portanto, com a adoção desse plano torna-se obrigatório o governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente.

A previsão do plano plurianual encontra-se no art. 165, I, da CF/88 e a sua abrangência no § 1º do mesmo artigo, que assim dispõem:

"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."

O constituinte originário confiou na importância do plano plurianual e buscou a sua efetividade, determinando, por exemplo, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse 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, conforme redação do art. 167, § 1º CF.

"Art. 167. (...)

(...)

§ 1º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse 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."

Referido plano deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, devendo ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa. Tendo vigência por quatro anos, inicia-se a execução do plano plurianual a partir do segundo ano de governo até o final do primeiro ano no exercício financeiro do mandato subsequente.

Num contexto de desenvolvimento sustentável, a fim de garantir as necessidades das gerações presentes e futuras, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que passa a ser o código de posturas para os administradores públicos de todo o país. Com estas novas





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

regras, os governantes, de todos os níveis têm que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas e de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e eficaz, sobretudo, transparente.

O objetivo da transparência é garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio das diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e realização de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas.

Assim, a Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000 (*Lei de Responsabilidade Fiscal*), contribui para o exercício pleno da democracia, por obrigar os administradores públicos a decidirem seus gastos com responsabilidade e prover informações sobre a utilização dos recursos.

O capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se à transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar, através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, particularmente à luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto se insere o PPA, como instrumento para planejar as ações do governo de caráter mais estratégico, político e de longo prazo. Hoje, pode-se entender o Plano Plurianual como instrumento que evidencia o programa de trabalho do governo e no qual se enfatizam as políticas, as diretrizes e as ações programadas no longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, devidamente quantificados fisicamente.

A transparência na LRF está assegurada pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de elaboração como no curso da execução dos planos, da Lei de Diretrizes e dos orçamentos.

Na Lei Orgânica do Município encontram-se os seguintes dispositivos a respeito do Plano Plurianual, *in verbis*:

“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:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

(...)

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

“Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com a 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. 60. Compete ao Prefeito, dentre outras atribuições:

(...)

IV – enviar à Câmara os projetos de lei relativos ao orçamento anual e ao plurianual do Município e das suas autarquias;”

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

I – o plano plurianual;

(...)

§ 1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

“Art. 107. Os projetos de leis relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, cabendo à sua comissão específica de caráter permanente:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito Municipal;”

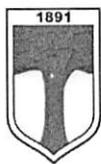
III – ANÁLISE JURÍDICA:

3.1. Da Competência e Iniciativa:

O Projeto de Lei em análise versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I, da Constituição Federal e nos arts. 8º, I e VI e 17, IV, ambos da Lei Orgânica Municipal de Ibiracú.

Verifica-se, outrossim, que a iniciativa de projetos desta natureza é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme se observa na análise conjunta do art. 165, I, da Constituição Federal e arts. 37, IV e 106, I, da Lei Orgânica Municipal. Portanto, sob o aspecto jurídico, nada obsta à regular tramitação do projeto, cabendo aos nobres Vereadores a análise de mérito da proposição.





Câmara Municipal de Ibiraçu

Estado do Espírito Santo

3.2. Do Prazo para Encaminhamento:

Prescreve a Constituição Federal, em seu art. 165, caput, incisos I a III e seu § 9º, o seguinte:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
(...)
§ 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;”

O texto da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que a princípio deveria dispor sobre o assunto, é lacunoso quanto à matéria, nada dispondo a respeito do prazo a ser observado pelos entes quanto ao encaminhamento do Projeto de Lei do PPA ao Legislativo, o que remete ao disposto no art. 35, da ADCT da CF/88.

A redação do art. 35 do ADCT da Constituição da República, por sua vez, embora estabeleça alguns prazos transitórios para encaminhamento dos projetos e para sanção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), aparentemente apenas se dirige à União Federal, não havendo qualquer disposição expressa quanto à situação dos Estados e Municípios.

Por outro lado, a Constituição do Estado do Espírito Santo, em seu art. 150, § 9º, estabelece, textualmente, o seguinte, *in verbis*:

“Art. 150. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
(...)
§ 9º. Lei complementar estadual disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais e estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos, respeitados os princípios e normas estabelecidos na lei complementar federal a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal.”





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A Lei Complementar a que se refere o artigo anteriormente destacado é a Lei Complementar n.º 07, de 06 de julho de 1990, que, em seu art. 1º, caput, estabelece o seguinte, *in verbis*:

“Art. 1º. O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro de cada mandato e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

A Lei Orgânica Municipal, por sua vez, inclusive com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 002/2020, de 20/12/2019, também no que respeita ao prazo para o encaminhamento do Projeto de Lei do Plano Plurianual, assim dispõe em seus arts. 106, § 8º e 107, § 5º, *in verbis*:

“Art. 106. (...)

§ 8º. O exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais e as normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos quando não especificados nesta Lei Orgânica, obedecerão, no que couber, ao disposto em legislação complementar federal e estadual.”

“Art. 107. (...)

§ 5º. Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos e prazos estabelecidos nas leis a que se refere o § 8º do artigo anterior.”

Assim, o prazo a ser observado, no caso, é de até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31/08) -, conforme prevê a Lei Complementar Estadual n.º 07/1990, uma vez que esta se aplica aos municípios por força do disposto na Lei Orgânica (*dispositivos citados*) e do art. 156 da Constituição do Estado do Espírito Santo (*capítulo relativo às Finanças Públicas*), que assim prevê, *in verbis*:

“Art. 156. Aplica-se aos Municípios, no que couber, o disposto neste capítulo.”

Portanto, feita a análise da legislação vigente aplicável à questão, verifica-se que o Chefe do Executivo Municipal cumpriu o prazo para encaminhamento do Projeto de Lei do Plano Plurianual, haja vista que o Projeto de Lei n.º. 3.365/2021 foi protocolizado nesta Casa de Leis em data de 31 de agosto de 2021, ou seja, quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

3.3. Do Prazo para Votação:

O atendimento do prazo citado no subitem anterior se faz necessário para a devida tramitação deste projeto na Câmara Municipal, haja vista que o Poder Legislativo também deve observar o prazo para votação estabelecido pelo art. 1º da Lei Complementar Estadual n.º 07/90, anteriormente transcrito, como também o estampado no art. 21, da Lei Orgânica Municipal, que assim preveem, *in verbis*:

Lei Complementar 07/1990 (Estadual)

“Art. 1º. O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro de cada mandato e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

Lei Orgânica Municipal

“Art. 21. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento municipal ou ainda, sem a conclusão dos processos de cassação de mandato de Vereador ou Prefeito, quando em tramitação na Câmara.”

Desta forma, caberá aos nobres parlamentares, a obrigação de deliberar e concluir a votação do Projeto de Lei n.º. 3.365/2021 antes de encerrar o segundo período da sessão legislativa, ou seja, antes de adentrarem em recesso legislativo de fim de ano.

3.4. Da Técnica Legislativa:

A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, de acordo com o regramento previsto na Lei Complementar n.º. 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único, do art. 59, da Constituição da República.

A proposição em comento já recebeu o *Estudo de Técnica Legislativa* apresentado pela Secretaria da Casa, o qual se corrobora, integralmente, nesta oportunidade.

3.5. Da Audiência Pública:

Nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000 e art. 44 da Lei Federal n.º 10.257/2001, faz-se necessária a realização de audiências públicas





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

na fase de elaboração e de discussão do Projeto de Lei em comento, como condição obrigatória para aprovação pelos Vereadores.

Com efeito, assim estabelecem referidos dispositivos Legais, *in verbis*:

- *Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001)*:

“Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f, do inciso III, do artigo 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 na Câmara Municipal.”

- *Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF)*:

“Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

Portanto, deve a Câmara Municipal, especialmente por intermédio de sua Comissão específica (*Comissão de Finanças e Orçamento*), realizar audiências públicas a fim de discutir o conteúdo da proposição e propiciar a participação popular durante sua tramitação no Legislativo, reavaliando-se as normas contidas no projeto para o fim de se atestar o real e efetivo alcance da propositura.

A propósito, essa prática representa um avanço democrático – pois implica na mudança da democracia representativa para a democracia participativa – com a efetiva discussão dos problemas de relevante interesse social, exercendo-se um diálogo com os diversos atores sociais. Essa maneira de agir só tende a fortalecer o regime democrático, onde a participação de todos é valorizada na busca da solução dos problemas que afligem o dia-a-dia do cidadão.

Outrossim, oportuno consignar que o Executivo Municipal por ocasião da elaboração da proposta do PPA, ressaltou que as audiências públicas foram substituídas por enquête pública on-line, disponibilizada pelo Município no site oficial da Prefeitura, ocorrida no período de 03 a 26 de agosto de 2021, em virtude da proibição de aglomeração decorrente do período de pandemia da Covid-19, a fim de minimamente contemplar, no planejamento de suas ações, os anseios e prioridades da população, valendo acrescentar, outrossim, que o resultado dessa enquête não foi anexada aos autos.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

3.6. Do Quórum e Procedimento:

Para aprovação do Projeto de Lei nº. 3.365/2021 será necessário o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, ou seja, 5 (cinco) votos, conforme dispõe o art. 190, inciso II, letra "h", do Regimento Interno da Casa, em turno único de discussão e votação.

O processo de votação é o simbólico, conforme previsão contida no art. 195, § 1º, do Regimento Interno, exceto se outro for requerido e aprovado pelo Plenário, conforme consigna o próprio dispositivo citado.

3.7. Das Comissões Permanentes:

Por fim, verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo das Comissões de: **Justiça e Redação** (art. 43, § 1º, do R.I.), de **Finanças e Orçamento** (art. 44, I do R.I) e, bem assim, das demais (**Comissão de Obras e Serviços Públicos e Comissão de Educação, Saúde e Assistência**), por força do disposto no art. 201, caput, do Regimento Interno.

IV – CONCLUSÃO:

Por assim ser, opina-se pela viabilidade técnica da presente proposição, podendo a mesma ter regular tramitação na Casa, observadas as recomendações já destacadas nos tópicos precedentes.

Ressalvo, todavia, que por se tratar de matéria de ordem orçamentária, de relevante importância, deve a proposição ser submetida à apreciação da responsável pela área financeira/orçamentária da Câmara, a fim de se manifestar nos autos quanto à regularidade da proposição nesse aspecto (inclusive do anexo apresentado) e dirimir eventuais dúvidas dos Vereadores acerca da matéria.

É como entendo, s.m.j.

Plenário Jorge Pignaton, em 16 de setembro de 2021.


CLÁUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

