



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 069/2022

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.395/2022.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.395/2022, de autoria do Executivo Municipal, que **"Dispõe sobre alteração do Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025"**, encaminhado a esta assessoria para emissão de parecer.

Na Mensagem do Executivo Municipal que encaminha a proposição a este Legislativo, assim destacou o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, *in verbis*:

"A Lei Municipal n.º 4.108/2021 que aprovou o Plano Plurianual para o exercício de 2022 a 2025, necessitou de ter sua programação adequada à realidade do município, em decorrência da reprogramação ocorrida na aplicação dos recursos através das diversas Secretarias Municipais, necessitando, obrigatoriamente, adequar o PPA 2022 a 2025 às novas do município.

Isto posto, torna-se imprescindível a adequação das metas e prioridades estabelecidas pela administração municipal para o exercício de 2022, 2023, 2024 e 2025 objetivando proporcionar ao município, condições técnicas de compatibilizar a programação estabelecida no Plano Plurianual 2022-2025, com a Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual.

Não obstante, a programação decorrente desta lei abrange também o estabelecimento de metas físicas e de resultado, com as quais deverão ser adequados aos outros dois instrumentos de planejamento da ação governamental que são a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual, contemplando ainda as demandas da sociedade.

Em verdade, insta destacar que hoje não é possível uma eficaz gestão pública sem que os instrumentos de planejamento reflitam, com a possível realidade, as perspectivas de receita, investimentos e demais despesas, de forma que as metas almejadas não poderão estar fora do que seria razoavelmente realizável. Com esta visão, destaco que as metas reveladas neste Plano Plurianual – PPA Consolidado, foram programadas dentro da capacidade financeira do município e tendem a serem alcançadas, obviamente, sujeitas a eventuais variações naturalmente ocorridas no curso da gestão orçamentária.

Por fim, vale lembrar que as programações previstas neste projeto, estão em consonância com os anseios e demandas da comunidade, não consistindo este Plano Plurianual – PPA Consolidado, uma peça meramente formal nem tão pouco utópica."





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 30/09/2022 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 03/10/2022.

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa* e, também, da Mensagem Aditiva encaminhada pelo Executivo, 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:

Cabe, de início, consignar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei n.º 3.395/2022 e que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Câmara Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa.

A - Constitucionalidade Formal:

A inconstitucionalidade formal ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Portanto, necessário verificar se a competência para elaboração do Projeto de Lei é da União, do Estado ou de Município.

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela CRFB/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo estabelecido expressamente em seus arts. 1º¹ e 29², tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federativo é assegurada nos termos da Carta da República, desde que atendidos os seus preceitos e princípios.

A propositura em questão objetiva alterar quase que integralmente o Plano Plurianual de Investimentos aprovado para o quadriênio 2022/2025, através da Lei Municipal n.º 4.108, de 28 de dezembro de 2021, no que toca essencialmente aos valores

¹ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:





Câmara Municipal de Ibiracu

Estado do Espírito Santo

financeiros estabelecidos para as ações do PPA, em virtude da nova realidade vinculada à arrecadação prevista, que demanda alteração na aplicação dos recursos através das Secretarias e Órgãos municipais. Trata-se, portanto, de matéria de finanças públicas afeta à competência do respectivo ente e reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A *Constituição Federal*, em seu art. 30, I, estabelece a competência legislativa do Município para tratar assuntos de interesse local. Confira-se:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

E a *Lei Orgânica Municipal*, por sua vez, em seus arts. 8º, I e VI e 17, IV, expressamente dispõe o seguinte, *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:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

(...)

VI – elaborar o orçamento anual e plurianual de investimento s;"

"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;"

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, não caracterizando inconstitucionalidade por vício de competência.

Superada a questão da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (*vício formal subjetivo*), seja em fases posteriores (*vício formal objetivo*).

Analizando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal³,

³ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

assim, como a Lei Orgânica Municipal⁴, 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.⁵

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61⁶, e a Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 35⁷ e 37⁸, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Com efeito, as matérias relacionadas a funcionamento e a atribuições de órgãos do Poder Executivo devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade.

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.

⁴ Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira de; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.

⁶ **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

⁷ **Art. 35.** A iniciativa de leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

⁸ **Art. 37.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

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

Parágrafo único - Não será admitida a proposição de emendas ou substitutivos que impliquem aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no art. 107, § 2º e § 3º.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Constatada a competência legislativa do Município de Ibiracú e a iniciativa do Prefeito Municipal para apresentar o presente Projeto de Lei, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal orgânica ou em vício formal subjetivo.

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, tem-se que a mesma foi adequadamente aplicada porquanto a proposição visa alterar os demonstrativos consolidados do PPA, aprovado por meio de lei ordinária, logo essa alteração somente pode se dar pela mesma via, qual seja, lei ordinária, conforme art. 33, II, da Lei Orgânica Municipal.

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

- **regime inicial de tramitação da matéria**: a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma à Comissão de Justiça e Redação e à Comissão de Finanças e Orçamento, a teor do disposto nos arts. 43 e 44 do Regimento Interno.

- **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 e na Constituição Estadual. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Cumprido reiterar que a proposição não viola a higidez do quanto estabelecido na Lei Municipal n.º 4.108, de 2021, 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*:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

“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.

O IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, nos pareceres n.º 0381/2008 e 0842/2006, também já externava 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 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, como já enfatizado anteriormente, objetiva alterar quase que integralmente o Plano Plurianual de Investimentos aprovado para o quadriênio 2022/2025, através da Lei Municipal n.º 4.108, de 28 de dezembro de 2021, no que toca essencialmente aos valores financeiros estabelecidos para as ações do PPA, em virtude da nova realidade vinculada à arrecadação prevista, que demanda alteração na aplicação dos recursos através das Secretarias e Órgãos municipais, de forma a compatibilizar todos os instrumentos de planejamento da ação governamental.

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, estabelecidos pelo art. 70 da Lei Orgânica Municipal.

Como se trata de matéria atinente a finanças públicas, não ocorre violação a Direitos Humanos previstos nas Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal.

Assim, o Projeto de Lei n.º. 3.395/2022 está em linha com as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal e é materialmente constitucional.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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.⁹

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 apreciada e deliberada pelo Parlamento Municipal.

D - Técnica Legislativa:

Muito embora tenha a Secretaria da Câmara apresentado o *Estudo de Técnica Legislativa*, indicando alteração nos arts. 1º e 2º da proposição, entende-se, *também*, que a ementa da proposição também carece de adequação, a fim de se lhes dar maior clareza, precisão e ordem lógica, conforme previsão constante do art. 11, da Lei Complementar n.º 95/1998.

Sugere-se, pois, alinhado às indicações do *Estudo de Técnica Legislativa*, as seguintes alterações:

01 – Na ementa: “Altera os demonstrativos que integram o Plano Plurianual de Investimentos do Município de Ibiracú, para o período 2022-2025.”

02 – No art. 1º: “Art. 1º. Os anexos/demonstrativos que integram o Plano Plurianual de 2022 a 2025 – Lei Municipal n.º 3.108, de 28 de dezembro de 2021, passam a vigorar na forma dos anexos/demonstrativos que integram a presente Lei.”

03 – No art. 2º: “Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 3.395/2022, de autoria do Executivo Municipal, podendo o mesmo ter regular tramitação na Casa.

⁹ 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

Ressalvo, todavia, que por se tratar de matéria de ordem financeira/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 dos Demonstrativos apresentados, o que certamente auxiliará o trabalho das Comissões na análise da matéria.

É como entendo, s.m.j.

Plenário Jorge Pignaton, em 10 de outubro de 2022.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

