



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 034/2023

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.421/2023.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.421/2023, 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.

Trata-se, portanto, de proposição que objetiva incorporar no Plano Plurianual de Investimentos para o quadriênio 2022/2025, do Município de Ibiracú, aprovado pela Lei Municipal n.º 4.108, de 28 de dezembro de 2021, as ações/projetos de “Manutenção das Atividades do Fundo Municipal de Meio Ambiente” e “Programa de Educação Ambiental”, ambos vinculados ao Programa de Políticas Ambientais na Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

A mensagem do Executivo Municipal que encaminha a proposição, assim destaca, *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 da inserção de novas ações, necessitando, obrigatoriamente, adequar o PPA 2022 a 2025 do município.

Isto posta, torna-se imprescindível a adequação das metas e prioridades estabelecidas pela administração municipal para o exercício de 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.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 29/09/2023 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 02/10/2023, tendo sido publicado no DOM/ES na mesma data (02/10/2023).

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 propositura em questão objetiva incorporar no Plano Plurianual de Investimentos para o quadriênio 2022/2025, do Município de Ibiracú, aprovado pela Lei Municipal n.º 4.108, de 28 de dezembro de 2021, as ações/projetos de "Manutenção das Atividades do Fundo Municipal de Meio Ambiente" e "Programa de Educação Ambiental", ambos vinculados ao Programa de Políticas Ambientais na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, compatibilizando, assim, os instrumentos de planejamento da ação governamental.

Conforme destacado em 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⁾

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".

² DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional brasileiro, Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 495.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 as alterações do PPA, porque, originariamente, também lhes compete dispor sobre tal matéria, seja por força do disposto no art. 30, I, da Constituição Federal, como, também, conforme os arts. 8º, I e VI e 17, IV e 104, da *Lei Orgânica Municipal*, abaixo transcritos:

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:

"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:

(...)

³ MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*, 2ª ed., São Paulo: Atlas, p. 156.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 do Plano Plurianual de Investimentos relativo ao período de 2022/2025, ínsita, portanto, ao 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 orçamentária devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade. Confira-se:

Constituição Federal:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.”

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

Lei Orgânica Municipal:

"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)

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





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 para incluir, ações no 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:

- **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, Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI e Obras e Serviços Públicos – art. 45 do RI*);

- **quórum para aprovação da matéria**: Conforme dispõem os termos do art. 189, I e §§ 1º c/c o art. 190, II, letra “h”, do Regimento Interno da Casa, é necessário 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 4.108/2021, que aprovou o PPA – Plano Plurianual de Investimentos para o quadriênio 2022/2025, 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.”





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

(...)

§ 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 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, visa incorporar no Plano Plurianual de Investimentos para o quadriênio 2022/2025, do Município de Ibiracú, aprovado pela Lei Municipal n.º 4.108, de 28 de dezembro de 2021, as ações/projetos de “Manutenção das Atividades do Fundo Municipal de Meio Ambiente” e “Programa de Educação Ambiental”, ambos vinculados ao Programa de Políticas Ambientais na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com o claro propósito de “compatibilizar os instrumentos de planejamento da ação governamental”, 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 e Estadual, ou, ainda, na Lei Orgânica Municipal, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Como se trata de matéria relativa a questões orçamentárias, não ocorre violação a Direitos Humanos previstos nas Constituições Federal e Estadual.

Assim, o Projeto de Lei n.º 3.421/2023 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

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

Do ponto de vista da juridicidade é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico vigente. À *prima facie* entende-se que a proposição apenas e tão somente inclui novas ações e projetos no Plano Plurianual de Investimentos – PPA do Município, conforme já destacado, inexistindo quaisquer indicativos de irregularidade nos objetivos da proposição.

D - Técnica Legislativa:

Muito embora tenha a Secretaria da Câmara apresentado o *Estudo de Técnica Legislativa*, entende-se, *máxima vênia*, que a proposição carece de correções, tanto na ementa quanto em seus arts. 1º e 2º, 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, as seguintes alterações:

01 – Na ementa: “Dispõe sobre alteração do Plano Plurianual de Investimentos para o período de 2022 a 2025, constante da Lei Municipal n.º 4.108, de 28 de dezembro de 2021.”

02 – No art. 1º: “O Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025, aprovado pela Lei Municipal n.º 4.108, de 2021, passa a incorporar as alterações constantes desta Lei.”

03 – No art. 2º: “Ficam incluídas no Plano Plurianual de Investimentos para o quadriênio 2022-2025, as seguintes ações/projetos: (...)”

Corroborar-se, no mais, o Estudo de Técnica Legislativa realizado e juntado aos autos.

III – CONCLUSÃO:

Por assim ser, em face do exposto, opina-se pela viabilidade técnica do Projeto de Lei n.º 3.421/2023, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, podendo o mesmo ter regular tramitação na Casa, observadas as recomendações já destacadas no tópico precedente.

É como entendo, *s.m.j.*

Plenário Jorge Pignaton, em 30 de outubro de 2023.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

