



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 660/2021

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo

Assunto: Proposição de Projeto de Lei Complementar nº 16, de 30/08/2021

MENTA: Aspectos de Competência; Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade; Iniciativa; Técnica Legislativa; e Tramitação.

I. SÍNTESE DA PROPOSIÇÃO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Complementar sob o nº 16/2021**, de autoria do Poder Executivo, formulado sob o protocolo nº 699, datado de 30/08/2021, instituindo o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025.
2. Da cronologia processual tem-se: a) proposição contendo projeto de lei, justificativa e um anexo (fl. 02 a 378); e b) despachos eletrônicos (fls. 379 a 383).
3. É a síntese do relatório, passo à análise.

II. INICIALMENTE - DO PLANO PLURIANUAL

4. O sistema orçamentário trazido pela Constituição de 1988 instituiu o denominado orçamento-programa, através da integração do orçamento público com o econômico, integrando, pois, as políticas de ordem fiscal e econômica.
5. O Plano Plurianual – PPA surge nesse sentido com a importante missão de regular e disciplinar os projetos governamentais, através do estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo prazo de quatro anos.
6. Tem sua previsão no ordenamento jurídico pela regra insculpida no Art. 165 da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual;
II – as diretrizes orçamentárias;
III – os orçamentos anuais.
7. Sinale-se que por meio de sua realização, o referido PPA visa assegurar o planejamento e a transparência, estruturando todos os planos e programas governamentais a fim de promover o desenvolvimento econômico conjuntamente com o equilíbrio fiscal necessário.





8. O Plurianual para o período 2022 a 2025 constitui peça basilar da Administração Pública, posto que estabelece as metas, objetivos, diagnóstico e ações da administração do governo municipal para o próximo quadriênio.
9. Acrescente-se, ainda, que o orçamento-programa contribui para o planejamento governamental, pois é capaz de expressar com maior veracidade as responsabilidades do governo para com a sociedade, visto que o orçamento deve indicar com clareza os objetivos perseguidos pelo município, da qual o Prefeito é intérprete.
10. O projeto deve estabelecer os programas, seus objetivos, indicadores e montantes de recursos a serem aplicados em despesas de capital e outras delas decorrentes e nas despesas de duração continuada, na forma dos ANEXOS que o acompanham e farão parte da LEI.
11. Por sua vez os valores financeiros são referenciais e não constituem limite para a programação da despesa na Lei Orçamentária Anual, que deverá obedecer aos parâmetros fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e as receitas previstas, consoante a legislação tributária em vigor à época, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada Exercício Financeiro indicará os programas prioritários a serem incluídos no Projeto da Lei Orçamentária.
12. Junto com o projeto, também se encontram as metas e objetivos do Poder Legislativo, que deve ser parte integrante de todo o PPA.

III. DO PARECER ANALÍTICO DA PROPOSIÇÃO

II.1 Da competência da Procuradoria

13. Inicialmente destaco que o escopo desta manifestação jurídica é orientar aos Agentes Públicos quanto às exigências legais para a Prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, vez que não é de competência desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado.
14. Lado outro, consigno que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no feito e que norteiam o presente parecer, vez que decorrem de atos administrativos que gozam de presunção de legalidade e veracidade, cabendo aos Agentes Públicos, quando do surgimento de questões que carecem de melhor detalhamento, diligenciar para que se busque a excelência na redação.
15. Feito o destaque, é de se dizer que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.
16. Em sentido simétrico, busco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles, o qual leciona:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).





17. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua parecer como sendo “*a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido*”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 444).
18. Marçal Justen Filho conceitua parecer nos seguintes termos: “*Os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres*” [...] (JUSTEN FILHO, 2012, p. 372).
19. Como de fácil reflexão, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta e, quando possível, apresentando elementos que permitam colaborar com o Agente Público, tudo como opinamento, possibilitando entendimento lógico de que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, analisando as normas pertinentes a cada caso concreto.

II.2 Da Possibilidade Jurídica

II.2.1 – Da iniciativa

20. A matéria em análise, Plano Plurianual, está prevista no art. 48, Parágrafo Único, inciso VIII, c/c inciso III, art. 90 e inciso IV, art. 106, todos da LOM, *verbis*:

Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara.

Parágrafo único. São matérias de lei complementar, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:
[...]
VIII - Plano Plurianual;

Art. 90. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria, disponibilidade, benefícios, vantagens e reajuste da administração direta, autárquica e fundacional no Município, ressalvada a competência da Câmara;

II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Município, fixação e aumento de sua remuneração, observado o disposto no artigo 63, XVI desta Lei;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:
[...]

IV - enviar à Câmara Municipal o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município;

21. Em sentido simétrico, o Regimento Interno deste Poder Legislativo dispõe no inciso I, do artigo 267: **Art. 267 São da iniciativa do Prefeito Municipal os projetos de lei que disponham sobre: I - o Plano Plurianual;**
22. Quanto a propositura da legislação, portanto, vislumbro que cumpre com os requisitos, vez que fora dado início pelo Poder Executivo.





II.2.2 – Da competência do Poder Legislativo

23. Como de comezinho conhecimento, cabe ao Poder Legislativo, por força da hermenêutica constitucional, averiguar os requisitos do PPA, atribuição prevista, de igual forma, pela Carta Municipal, cabendo à Comissão de Finanças e Orçamento examinar e emitir os necessários pareceres que a matéria exige, senão vejamos.

Art. 62. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para as matérias de sua competência privativa, dispor sobre todas as matérias de competência do Município especialmente:

[...]

III - votar o orçamento anual, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

Art. 143. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais de iniciativa exclusiva do Prefeito, serão apreciados pela Câmara Municipal na forma de seu Regimento Interno e dessa Lei Orgânica:

§ 1º Caberá à comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual e sobre as contas do Município apresentadas anualmente pelo Prefeito;

II - examinar e emitir parecer sobre planos e programas municipais, acompanhar e fiscalizar as operações resultantes ou não da execução do orçamento, sem prejuízo das demais Comissões criadas pela Câmara Municipal.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças e Orçamento, que sobre elas emitirá parecer, sem prejuízo das demais comissões da Câmara, e apreciadas na forma do Regimento Interno, pelo plenário da Câmara Municipal.

24. Dispõe o artigo 273 do R.I.: Art. 273 - Os projetos de lei do **Plano Plurianual**, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual serão apreciados pela Câmara segundo os preceitos estabelecidos na Lei Orgânica, além das normas previstas neste Regimento, especialmente as desta Seção.
25. Quanto ao quórum de votação, a quantidade de votos para que se tenha a devida aprovação da matéria deve seguir a imposição insculpida no art. 217 do RI: ***Art. 217 As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores.***
26. Quanto a competência, vislumbro que cumpre com os requisitos, vez que fora dado início pelo Poder Executivo e deverá ser apreciada e votada pelo Poder Legislativo.

II.3 – Da obrigatoriedade de discutir o PPA em audiência pública

27. Salienta-se que o Regimento Interno é taxativo quanto à obrigatoriedade de o Poder Legislativo produzir audiência pública para discutir o PPA, devendo tal instrumento seguir rigoroso ritual, conforme se extrai dos artigos 313 e 314, *in verbis*:

Art. 313 As reuniões de audiência pública com entidades da sociedade civil e autoridades públicas serão realizadas pelas comissões permanentes, na área de sua competência, separadamente ou em conjunto, para:





[...]

III - discutir:

[...]

c) o Plano Plurianual de Investimentos;

Art. 314 É obrigatória a realização de audiências públicas para as discussões das matérias de que tratam as alíneas "b", "c", e "d" do inciso III do artigo anterior.

§ 1º Se das audiências públicas resultarem emendas, versando sobre as matérias de que trata o parágrafo anterior, a respectiva comissão permanente as formalizará perante a Comissão de Finanças.

§ 2º A Presidência da Câmara, ouvido os Presidentes das comissões permanentes, elaborará o calendário de realização da audiência pública para discussão das matérias de que tratam este artigo, ao qual dará ampla publicidade.

§ 3º O prazo para a realização das audiências públicas é de quinze dias, contado da data de publicação dos referidos projetos.

Art. 315 Aprovada a reunião da audiência pública, a comissão convocará para serem ouvidas, lideranças dos movimentos associativos, autoridades e especialistas.

§ 1º Cabe ao Presidente da respectiva comissão, ouvido o requerente, organizar a pauta da audiência pública.

§ 2º Na elaboração da pauta a Presidência facilitará a audiência de correntes de opiniões diferentes.

§ 3º O convidado limitar-se-á ao tema em debate e disporá do tempo fixado pela presidência, na elaboração da respectiva pauta.

§ 4º Cada convidado poderá valer-se de assessores, devendo para tal, solicitar seu credenciamento junto à comissão.

§ 5º Os Vereadores inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo, estritamente sobre o assunto da exposição, por tempo fixado pela Presidência, tendo o interpelado igual prazo para responder, admitido o direito de réplica para cada um, a critério da Presidência.

Art. 316 Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, que será arquivada na Câmara, com os pronunciamentos escritos e os documentos que os acompanharem.

Parágrafo único. Serão anexadas pela respectiva comissão, cópias das atas e documentos das audiências públicas às proposições em tramitação referentes ao mesmo assunto.

28. Desta feita, impõe-se a realização de Audiência Pública para cumprimento do rito imposto pela Norma Interna.

II.4 – Da necessidade de se observar os requisitos para elaboração do PPA

29. Quanto aos requisitos para elaboração desta legislação devo salientar que deve seguir a imposição estabelecida no art. 138 da LOM, que assim dispõe:

Art. 138. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

30. A meu ver, deve ser levado ao Contador desta Casa de leis para que de parecer relativo a se estão os documentos em conformidade com a legislação, tanto por seu conhecimento técnico sobre o assunto,





quanto por ter qualificação profissional para averiguar ao menos o que diz respeito à contabilidade pública, sem prejuízo da necessária apuração imposta no art. 143 da LOM, como já mencionado alhures.

II. 4 Da tramitação

31. O Regimento Interno dita que proposições como a aqui analisada deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação e Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas (**arts. 40 e 41, RJ**), e seguirá os demais trâmites regimentais, ressaltando que os pareceres conclusivos ficarão cingidos às matérias de suas exclusivas competências.
32. Pela evolução da análise, tenho que há possibilidade jurídica para votação da proposição, cabendo às duntas comissões permanentes emitirem seus relevantes pareceres na forma regimental bem como os atos que os antecederem/sucedarem.

IV. Das conclusões

33. Diante do exposto, esta Procuradoria OPINA, em sendo observadas as recomendações acima, pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei Complementar ora analisado, nas razões aduzidas.
34. Por oportuno, impõe dizer que a opinião desta Assessoria Jurídica **não** substitui os importantes pareceres das Duntas Comissões Permanentes, em razão de sua legitimidade política neste Parlamento, possibilitando, pois, produzir análise de mérito da proposição bem como da repercussão política que dela (proposição) incidir.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

Às Comissões, com as honras de estilo.

Marataízes-ES, 29 de setembro de 2021

Nelson Morghetti Júnior
Procurador Legislativo

