Fls 243

PARECER Nº 128/2021

Projeto de Lei nº 065-E-2021

De autoria do Executivo Municipal, o anexo Projeto de Lei ***Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o Quadriênio de 2022 a 2025, e dá outras providências.***

A proposta de lei encontra-se devidamente acompanhada de justificativa e apresentação do PPA (fls. 04 a 13); à fls. 14 consta o Ofício de encaminhamento do Projeto de Lei; vem instruída com os Anexos (fls. 15 a 109); às fls. 110 a 114 constam comunicado e pareceres prévios das Comissões de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento Básico e de Educação, Esporte, Cultura, Patrimônio Histórico e Turismo ao Projeto de Lei; às fls. 115 a 118 constam ofícios encaminhados pelo Conselho Municipal da Juventude e pelo Conselho Municipal de Saúde de Conselheiro Lafaiete; às fls. 119 a 148, constam os documentos referentes à Audiência Pública convocada para debater a Lei Orçamentária para o exercício 2022 e o PPA para o período 2022-2025, realizada em 29 de setembro de 2021; às fls. 149 a 151 constam comunicado e parecer prévio da Comissão de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos ao Projeto de Lei; às fls. 152 consta comunicado de abertura do prazo para apresentação de emendas ao Projeto de Lei; às fls. 153 a 161, encontram-se as Emendas de nº 01 a 07, de autoria do Vereador Erivelton Martins Jayme da Silva; às fls. 162 a 169, encontram-se as Emendas de nº 08 a 13, de autoria do Vereador Renato Gonzaga de Melo; às fls. 170 a 172, encontram-se as Emendas de nº 14 e 15, de autoria dos Vereadores Erivelton Martins Jayme da Silva, Oswaldo Alves Barbosa, Eustáquio Cândido da Silva, Pedro Américo de Almeida e Sandro José dos Santos; às fls. 173 a 178, encontram-se as Emendas de nº 16 a 19, de autoria do Vereador Osvaldo César da Silva; às fls. 179 a 182, encontram-

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

Fls 244

se as Emendas de nº 20 a 22, de autoria do Vereador Giuseppe Lisboa Laporte; às fls. 183 a 187, encontram-se as Emendas de nº 23 a 26, de autoria do Vereador Eustáquio Cândido da Silva; às fls. 188 a 191, encontram-se as Emendas de nº 27 a 30, de autoria do Vereador Oswaldo Alves Barbosa; às fls. 192 a 195, encontram-se as Emendas de nº 31 a 33, de autoria do Vereador João Paulo Fernandes Resende; às fls. 196 a 198, encontram-se as Emendas de nº 34 e 35, de autoria dos Vereadores Damires Rinarlly Oliveira Pinto e Giuseppe Lisboa Laporte; às fls. 199 a 205, encontram-se as Emendas de nº 36 a 40, de autoria da Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto; às fls. 206 a 211, encontram-se as Emendas de nº 41 a 44, de autoria do Vereador André Luís de Menezes; às fls. 212 a 214, encontram-se as Emendas de nº 45 e 46, de autoria dos Vereadores João Paulo Fernandes Resende e Oswaldo Alves Barbosa; às fls. 215 a 217, encontram-se as Emendas de nº 47 e 48, de autoria dos Vereadores Damires Rinarlly Oliveira Pinto, Erivelton Martins Jayme da Silva, Eustáquio Cândido da Silva, Giuseppe Lisboa Laporte, Oswaldo Alves Barbosa e Pedro Américo de Almeida; às fls. 218 a 223, encontram-se as Emendas de nº 49 a 52, de autoria do Vereador Pedro Américo de Almeida; às fls. 224 a 226, encontram-se as Emendas de nº 53 a 55, de autoria do Vereador Sandro José dos Santos; às fls. 227 a 234, encontram-se as Emendas de nº 56 a 61, de autoria do Vereador Washington Fernando Bandeira; às fls. 235 a 239, encontram-se as Emendas de nº 62 a 65, de autoria do Vereador Angelino Cláudio Pimenta Neto; às fls. 240 a 242, encontram-se as encontram-se as Emendas de nº 66 e 67, de autoria do Vereador Sandro José dos Santos.

2

É o relatório.

PARECER

O Plano Plurianual, editado por lei ordinária a cada quatro anos, visa estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
FLS 245

Também aborda as metas fiscais a serem atingidas por tipo de programa e ação, bem como lista as despesas de duração continuada, condicionando toda a programação do orçamento ao planejamento de longo prazo. É planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

O Plano Plurianual é o instrumento jurídico em que são planejadas as ações públicas em um período de 04 anos. Nos termos do art. 165, § 1º, da Constituição da República, o PPA estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O envio do PPA pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo e as atribuições deste estão disciplinadas no art. 166 da CRFB/88 e seus respectivos parágrafos.

Estes dispositivos são de observação obrigatória para os Municípios em decorrência do Princípio Constitucional da Simetria, previsto na parte final do art. 29 da Constituição da República.

O Plano Plurianual – PPA é a base do sistema de planejamento público, indicando os objetivos (estratégicos e dos programas), as ações, os bens e serviços que serão alvos dos esforços do governo no seu período de vigência.

A organização e a gestão das ações de governo por meio de programas é um dos resultados das reformas do Estado Brasileiro em curso nas últimas décadas. Essas mudanças têm por objetivo ampliar a capacidade de gestão dos entes federados do país (União, Estados e Municípios), aprimorando a competência do setor público na formulação e implementação de suas políticas públicas, tendo como princípios a eficiência, a eficácia, a efetividade e a integração das mesmas nos três níveis.

Mesmo que os instrumentos de planejamento estejam legalmente constituídos, o pleno funcionamento de um modelo de gestão para resultados, que tem base no gerenciamento dos programas de governo, ainda requer avanços, sobretudo no que tange à construção e/ou restauração da competência

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
FLS 246

(conhecimentos, habilidades e atitudes) dos agentes públicos, por meio da capacitação e do estímulo à aprendizagem dos servidores públicos envolvidos com a gestão pública, com foco em planejamento, gerenciamento e avaliação dos programas.

O orçamento, nos dias atuais, faz o papel de programa econômico direcionado à ação do governo para vários setores da atividade.

O orçamento anual já não basta para assegurar a execução do plano de governo como um todo que, geralmente, implica a execução de obras e serviços de duração prolongada.

Daí a regra do § 1º do art. 165 da Constituição da República, segundo o qual *"a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma **regionalizada**, as **diretrizes**, **objetivos** e **metas** da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada"*.

O orçamento Plurianual para o Quadriênio 2022 a 2025 constitui a peça fundamental da Administração Pública, posto que estabelece as **metas**, **objetivos**, **diagnóstico** e **ações** da administração do governo municipal para o próximo quadriênio.

A Constituição Brasileira de 1988[1], em seus artigos 165 a 169, determina a competência da exclusividade que tem o Poder Executivo para dar iniciativa às leis orçamentárias, que também se encontram na Lei Orgânica do Município de Conselheiro Lafaiete nos artigos 158 a 165.

Nas despesas inerentes aos PROGRAMAS e às ações, o PPA, tem o dever de guardar compatibilidade com as demais leis orçamentárias, deve o valor dos programas obedecer ao percentual mínimo de aplicação das receitas resultantes de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas ações e Serviços Públicos de Saúde.

[1]Artigos 165 a 169, da Constituição da República.

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL C. LAFAIETE MG
Fls 247

Percebe-se que, na evolução do orçamento como instrumento de controle preventivo, se sinaliza uma nova sistemática de apropriação e controle dos recursos públicos, que denominamos orçamentos-programa. 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.

O Orçamento constitui a ferramenta básica na qual a população toma conhecimento dos tributos que tem que pagar para manter a máquina do Estado e seus serviços. Dos gastos a serem realizados não só na manutenção da máquina pública, como também na identificação dos investimentos que procuram melhorar a qualidade de vida da população. Esta função básica do orçamento já revela a importância e a razão pela qual os especialistas vêm estudando as várias rubricas, as mais transparentes possíveis para que o cidadão comum possa acompanhar sua execução, através de seus representantes legais.

O orçamento é uma ferramenta básica do instrumento de controle no dia-a-dia da administração pública, pela característica da universalidade, pois atingem todas as entidades da esfera governamental, dentro de uma periodicidade praticada atualmente no Brasil por um período de quatro anos. Outro aspecto no orçamento que o torna complexo é que atinge toda a sociedade, por parte dos governantes que tomam decisões.

O Orçamento Público compreende quatro aspectos, quais sejam: o jurídico, o econômico, o político e o técnico.

O aspecto **jurídico** diz respeito à natureza do ato orçamentário à luz do direito e especialmente das "Instituições", bem como as consequências daí decorrentes para os direitos dos agentes públicos.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
FLS 248

No aspecto **econômico** fixando a Despesa e estimando a Receita, o Orçamento valerá pela fiel observância de princípios que assegurem a constante busca entre o equilíbrio da Receita e da Despesa.

O aspecto **político** do Orçamento revela a tendência ao atendimento às regiões, grupos sociais ou soluções de problemas para os quais a administração pública funcionará.

O ponto de vista **técnico** reveste-se de uma metodologia que assegura a integração dos planos, programas e projetos.

Ademais, cabe salientar que a **unidade**, a **universalidade**, a **anualidade**, a discriminação ou especificação da despesa, a prévia autorização e a publicidade são os princípios que constituem a base do Orçamento.

Durante a fase de análise do Plano Plurianual para o período 2022 a 2025, esta Casa Legislativa fez realizar Audiência Pública, conforme documentos de fls. 119 a 148, com o objetivo de debater com a sociedade civil o mencionado Plano.

A Constituição de 1988 consagra a soberania popular como princípio fundamental expresso no artigo 1º, parágrafo único, nos seguintes termos: "*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*". Assim, adotamos o modelo de democracia representativa com instrumentos de participação direta, que nas palavras de Dirley da Cunha Júnior[2] assim é definida:

> *"Temos um modelo misto de democracia semidireta, que nada mais é senão uma democracia representativa com alguns institutos ou mecanismos de participação direta do povo na formação da vontade política nacional. Da democracia semidireta se desenvolve a chamada democracia participativa."*

[2] DA CUNHA JUNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional.* JusPodivm, 6ª ed., p. 543.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 249

A audiência pública é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição da República e regulado pela legislação infraconstitucional editada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em alguns casos a realização da audiência pública é obrigatória, como no caso do Plano Plurianual, podendo ser realizada tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo, conforme o foi em 29 de setembro do corrente ano, após convocação realizada pela Câmara Municipal, e que contou com ampla participação da sociedade e dos membros dos Conselhos Municipais, dentro das limitações impostas pelos protocolos sanitários em decorrência da pandemia de COVID-19.

A audiência pública é um esforço para pluralização do debate de relevantes questões, mas não vincula o Administrador considerando a iniciativa privativa do Poder Executivo para a matéria orçamentaria, a teor do art. 165, I, II e III da Constituição da República.

Com efeito, a realização de audiência pública para discutir a alteração da lei afigura-se inafastável em observância aos princípios da democracia participativa, contribuindo para o desenvolvimento da interação entre Poder Público e cidadãos, que não se esgota na simples aprovação de lei. A participação cidadã é um processo contínuo com obrigações públicas e mecanismos legais de participação no acompanhamento da execução de obras e da gestão da res publica, assim como de serviços municipais.

Apresentadas as considerações técnicas sobre o Plano Plurianual passaremos à análise das Emendas apresentadas.

A possibilidade de apresentação de emendas está prevista no mesmo dispositivo constitucional. Entretanto, é preciso fazer aqui algumas considerações.

Com efeito, o PPA é apresentado ao Poder Legislativo através de Projeto de Lei de iniciativa privativa do Poder Executivo. Assim, muito embora

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls 250

seja possível haver emendas parlamentares, é necessário se observar determinadas limitações.

Nesse sentido, citando a posição pacífica do Supremo Tribunal Federal, veja-se a Lição do Ministro Luís Roberto Barroso[3]:

> *"Apesar de algumas opiniões em contrário, hoje superadas pelo entendimento pacífico do STF e pelo próprio texto constitucional em vigor, o Legislativo não está restrito a aprovar ou rejeitar proposta do Executivo, podendo alterá-la pelo exercício do Poder de Emenda, observadas apenas as seguintes limitações: (i) restrição constitucional expressa impeditiva do aumento de despesa (art. 63, I, CF); (ii) restrição jurisprudencial concernente à pertinência da matéria objeto da emenda relativamente ao tema da Proposta e (iii) restrição constitucional implícita consistente em que o poder de emenda seja exercido observando não só a pertinência temática, mas também o princípio da razoabilidade."*

Ainda acerca das emendas parlamentares, leciona o Mestre Hely Lopes Meirelles[4]:

> *"A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por*

[3] BARROSO, Luís Roberto. "Temas de Direito Constitucional", tomo II, ed. Renovar, 1ª edição, pág. 389-390.

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 542.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls. 251

outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo."

A respeito, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CRFB, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §3º e §4º da Carta Política (...)" (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004)

Como o §3º do art. 166 da Constituição da República trata das emendas ao projeto de lei do orçamento anual – LOA e o §4º das emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias, não existindo o disciplinamento específico às emendas ao Plano Plurianual é de se entender que sobre este incidem as restrições de ordem geral, quais sejam, não importem em aumento de despesa e guardem afinidade lógica.

FLS 252

Portanto, temos que é possível a emenda parlamentar ao PPA, desde que observadas as restrições expostas acima, ou seja, só podem ter seguimento se não alterarem o total das verbas previstas e não implicarem em aumento das despesas.

Outrossim, é preciso destacar que para o exercício financeiro de 2022 temos também a vigência do orçamento impositivo aprovado pela Emenda à Lei Orgânica nº 25, de 19 de junho de 2019, que determina que as emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual serão aprovadas no limite percentual de 1,0% (um por cento) da Receita Corrente Líquida prevista na proposta encaminhada pelo Poder Executivo, cujo identificador de resultado primário será especificado e sem caráter de duplicidade, sendo que deste limite metade do percentual terá que ser destinado a ações e serviços públicos de saúde, e as emendas parlamentares não poderão ser destinadas ao pagamento de pessoal, encargos sociais, dívidas do Município e subvenção social.

Apresentadas as considerações técnicas sobre a proposta do PPA para o período de 2022 a 2025, passaremos à análise das Emendas, esclarecendo que as mesmas, no total de 67 emendas, fls. 153 a 242, observaram as regras atinentes à apresentação de emendas orçamentárias, de modo que anularam recursos para em seguida os destinarem a outros setores, além de terem observado o disposto no §1º do artigo 159-A da Lei Orgânica Municipal, no que diz respeito à destinação de recursos para o setor de saúde, não havendo impedimentos para a aprovação de todas as emendas.

Em relação, apenas, à Emenda nº 17, de autoria do Vereador Osvaldo César da Silva, esta deverá receber Subemenda para correção das rubricas e de valores.

Desta forma, concluímos no sentido de que o Projeto de Lei nº 065-E-2021, ora em análise, não encontra óbices para a sua regular tramitação,

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 253

devendo ser apreciado em conjunto com as Emendas de nº 01 a 16, 18 a 67, e a Emenda nº 17 na forma da Subemenda apresentada.

CONCLUSÃO

Deve ser ouvida unicamente a Comissão de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos, por força do disposto no parágrafo único do art. 295 do Regimento Interno.

QUORUM

Maioria simples dos Vereadores (art. 139, Parágrafo único do Regimento Interno).

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a turno único de discussão e votação (art. 299, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 04 DE NOVEMBRO DE 2021.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TELES
- Procuradora do Legislativo -
- OAB/MG 81.681 -

Fls 254

SUGESTÃO DE SUBEMENDAS AO PROJETO DE LEI Nº 065-E-2021

Subemenda nº 01 à Emenda nº 17 ao Projeto de Lei nº 065-E-2021

Ficam alteradas as seguintes ações integrantes dos programas constantes do Anexo IV do Projeto de Lei n° 065-E-2021:

Programa.....: 0016 - INFRAESTRUTURA URBANA
Subunidade.....: 001 - SECRETARIA DE OBRAS E MEIO AMBIENTE
Órgão.....: 02 - PODER EXECUTIVO
Unidade.....: 027 - SECRETARIA DE OBRAS E MEIO AMBIENTE
Função.....: 15 - URBANISMO
Subfunção.....: 451 - INFRA-ESTRUTURA URBANA
Objetivos.....: Realizar os serviços e obras fundamentais de infraestrutura para promover adequação urbana, visando a melhoria urbanística e o desenvolvimento socioeconômico município.

Exercícios	2022	2023	2024	202
Recursos Financeiros:	**10.709.118,17**	14.100.400,00	12.538.504,72	6.150.547,8

Ação	Produtos e Unidade de Medida			
2191 - MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA URBANA	Atividades da secretaria mantidas / Percentual - %			
	2022	2023	2024	2025
Metas Físicas por Exercício	100	100	100	100
Metas Financeiras por Exercício	**3.802.204,98**	4.075.000,00	4.338.504,72	3.450.547,89
Região: Urbana Fontes de Recurso: 2022 - COMP. FINAN. DE RECURSOS MINERAIS(CFEM) 2022 - Outras Transferências de Convênios ou Re 2022 - Outros Recursos Não Vinculados 2023 - Recursos Não Vinculados de Impostos 2023 - COMP. FINAN. DE RECURSOS MINERAIS(CFEM) 2023 - Outros Recursos Não Vinculados 2024 - Recursos Não Vinculados de Impostos 2024 - COMP. FINAN. DE RECURSOS MINERAIS(CFEM) 2024 - Outros Recursos Não Vinculados 2025 - Recursos Não Vinculados de Impostos 2025 - COMP. FINAN. DE RECURSOS MINERAIS(CFEM) 2025 - Outros Recursos Não Vinculados	Supervisor: Secretaria de Obras e Meio Ambiente Serviços de calçamento, asfaltamento e drenagens necessárias para as obras.			

CONSELHEIRO LAFAIETE, 04 DE NOVEMBRO DE 2021.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TÉLES
- Procuradora do Legislativo -
- OAB/MG 81.681 -

EXPEDIENTE
09 / 11 / 21

Comunicado nº 184/2021

Comunicamos aos membros da Comissão de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos, Vereadores André Luís de Menezes, Osvaldo César da Silva e Renato Gonzaga de Melo, que os Projetos abaixo relacionados já se encontram à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 7 (sete) dias, conforme dispõe o parágrafo único do art. 295 do Regimento Interno.

Comunicamos também que os Projetos relacionados já foram previamente analisados pelas Comissões de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento Básico; de Educação, Esporte, Cultura, Patrimônio Histórico e Turismo; e de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos e pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
Projeto de Lei 064-E-2021	Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2022, e dá outras providências.	Executivo
Projeto de Lei 065-E-2021	Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o Quadriênio de 2022 a 2025, e dá outras providências.	Executivo

Gilcinéa da Consolação Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681