Fls 11

PARECER Nº 058/2020

Projeto de Lei nº 028-E-2020

De autoria do Executivo Municipal, o anexo Projeto de Lei ***Altera nomenclatura de atividade e os Anexos do Plano Plurianual – PPA do Quadriênio de 2018 a 2021, instituído pela Lei nº 5.883, de 19 de dezembro de 2017, altera o orçamento vigente, inclui projeto e dá outras providências.***

A proposta de lei encontra-se devidamente acompanhada de justificativa, fls. 03, e vem instruída com os Anexos, fls. 04 a 134; às fls. 135 consta o Ofício de encaminhamento do Projeto de Lei; às fls. 137/138 consta o parecer prévio da Comissão de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento Básico; às fls. 140/141 consta o parecer prévio da Comissão de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos; às fls. 142/143, encontram-se as Emendas de nºs 01 a 02, de autoria do Vereador Pedro Américo de Almeida.

É o relatório.

1

PARECER

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

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls. 145

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 (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.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 146

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 2018 a 2021 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.

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

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

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.

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.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls. 148

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 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[2]:

> *"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[3]:

> *"A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se à circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o*

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

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

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 129

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 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)

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

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls. 150

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.

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.

Conforme se vê, o Projeto de Lei que ora se analisa objetiva adequar o Plano Plurianual já aprovado a alterações que foram feitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2021.

Pelo Vereador Pedro Américo de Almeida foram apresentadas as Emendas de nºs 01 a 02, as quais não encontram óbices para a sua regular tramitação, tendo em vista que foram formuladas de maneira adequada, com estrita observância da legislação de regência, não havendo óbices para a sua tramitação regimental. 7

Desta forma, concluímos no sentido de que o Projeto de Lei nº 028-E-2020, ora em análise, não encontra óbices para a sua regular tramitação, devendo ser apreciado em conjunto com as Emendas de nº 01 a 02.

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.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG Fls 151

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, em conjunto com as Emendas que lhe foram apesentadas. (art. 299, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 17 DE NOVEMBRO DE 2020.

8

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

EXPEDIENTE
24 NOV. 2020

Comunicado nº 083/2020

Comunicamos aos membros da Comissão de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos, Vereadores Alan Teixeira de Carvalho, Pedro Américo de Almeida e André Luís de Menezes, 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 025-E-2020	Estima a Receita e fixa a Despesa para o Exercício Financeiro de 2021, e dá outras providências.	Executivo
Projeto de Lei 028-E-2020	Altera nomenclatura de atividade e os Anexos do Plano Plurianual – PPA do Quadriênio de 2018 a 2021, instituído pela Lei nº 5.883, de 19 de dezembro de 2017, altera o orçamento vigente, inclui projeto e dá outras providências.	Executivo

Gilcinéa da Consolação Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681

EXPEDIENTE
24 NOV. 2020