



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL



Expediente Interno nº 171/2017 - PG/ CMP


Parauapebas/PA, 04 de outubro de 2017.

De: Procuradoria Geral Legislativa
Para: Procuradoria Especializada Legislativa
Att. Dr. Nilton César Gomes Batista

Senhor,

Cumprimentando-o, devolvemos a V. Sa. o Projeto de Lei nº 040/2017, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Parauapebas para o quadriênio 2018-2021, munido de documentos que comprovam a realização das audiências públicas do PPA, conforme solicitado por V. Sa., para análise e emissão de parecer prévio.

Atenciosamente,


Dra. Joana Freitas Frateschi
Procuradora Geral
Portaria 024/2017

*Recebido em 04/10/17
09/10/2017*



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA LEGISLATIVA



Memo nº 127/2017

Parauapebas/PA, 09 de outubro de 2017.

De: Procuradoria Especializada Legislativa
Para: Procuradoria Geral Legislativa
Att: Jeanny F. Frateschi.

Cumprimentando-o pelo exercício do cargo, e em resposta ao Expediente Interno nº 171/2017 PG/CMP, venho encaminhar Parecer Prévio ao Projeto de Lei nº 040/2017, de autoria do Executivo, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Parauapebas para o quadriênio 2018-2021.

Atenciosamente,

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011

Processo contendo 576 folhas, incluso o PJP 129/2017-PEAL (fls.568/576).



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 086/2017

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 129/2017

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI Nº 040/2017,
QUE DISPÕE SOBRE O PLANO
PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE
PARAUAPEBAS PARA O
QUADRIÊNIO 2018-2021.**

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado por meio do Expediente Interno nº 158/2017 - PG/CMP, o Projeto de Lei nº 040/2017, de autoria do Executivo, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Parauapebas para o quadriênio 2018-2021, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

Segundo a justificativa do Autor, "o Projeto de Lei tem como objetivos: a) definir, com clareza, as metas e prioridades da Administração, bem como os resultados esperados, por ano; b) organizar, em Programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade; c) estabelecer a necessária relação entre os Programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo; d) nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano Plurianual; e) facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos; e f) dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos".

O Projeto de Lei nº 040/2017 - PPA é integrado por Eixos Estratégicos (inclusão social e cidadania; desenvolvimento, produção sustentável, indústria e comércio; infraestrutura, urbanização e logística; governança e gestão e cultura, esporte e lazer) que são compostos por programas e ações, decompostos pelos atributos constantes do art. 6º.

O anexo I do Projeto (fls. 14/67) é constituído por um relatório diagnóstico socioeconômico e ambiental do Município evidenciando o histórico do Município, sua trajetória, índices e indicadores da realidade atual.

Na perspectiva financeira, a arrecadação de Parauapebas para o quadriênio 2018 a 2021 foi estimada pelo PL em **R\$ 4.437.233.251,00** (quatro bilhões, quatrocentos e trinta e sete milhões, duzentos e trinta e três mil e duzentos e cinquenta e um reais), sendo R\$ 1.156.455.000,00 para 2018; R\$ 1.064.047.853,00 para 2019; 1.070.560.098,00 para 2020 e R\$ 1.146.170.300,00 para 2021, conforme demonstrativo de fls. 69, do Anexo II.

Nos anexos IV a VIII (fls. 72/258) estão relacionadas as ações e metas por programas, divididos por órgão de governo.

O volume II do Projeto (fls. 261/565) foi destinado a anexar todo o material produzido nas audiências públicas na sua fase de elaboração.

Nesse afã, importante observar que o quadro geral das prioridades escolhidas pelo povo de Parauapebas em audiências públicas (fls.71) demonstra que elas ocorreram em 21 locais diferentes, tendo sido elegerdas pelo povo em cada local, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª prioridades.

Da leitura deste quadro podemos abstrair em números percentuais, quais temas foram eleitos com maior prioridade dentro do universo de locais consultados:

UNIVERSO CONSULTADO - 21			
Tropical, Palmares II, Habitar Feliz, Altamira, Guanabara, Palmares Sul, Novo Brasil, Liberdade, Cidade Jardim, Da Paz, Vila Paulo Fonteles, Bairro dos Minérios, VS 10, Nova Carajás, Sindicalistas, Vila Sanção, Cidade Nova, Nova Vida II, Empresários, Cedere I, Rio Verde			
PRIORIDADE	PROGRAMA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
1	Trabalho, Emprego e Renda	21	20%
2	Saúde	21	20%
3	Segurança	19	18,09%
4	Água e Esgoto	13	12,38%
5	Fortalecimento da Economia	10	9,52%
6	Infra Estrutura Urbana	9	8,57%
7	Educação	4	3,80%
8	Combate à Corrupção	4	3,80%
9	Produção Agropecuária	1	0,95%
10	Proteção Social e Redução da Pobreza	1	0,95%

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos, quando for o caso.

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.

O Plano Plurianual – PPA surge nesse sentido com a importante missão de regular e disciplinar os projetos governamentais, por meio do estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo prazo de quatro anos. Regula, pois, os projetos governamentais de média duração (quatro anos), ou seja, aqueles programas que tenham existência temporal superior a um exercício financeiro. Como existem obras, ações, ou mesmo projetos de governo desenvolvidos em um intervalo de tempo superior a um ano, a criação do plano plurianual pretende responder a essa necessidade, visando assegurar o planejamento e a transparência por meio de uma disciplina legal que regule tais casos.

Por meio de sua realização o 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.

2.1 – Quanto a competência legislativa

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165 determina a competência exclusiva que tem o Poder Executivo para dar iniciativa as leis orçamentárias, que no âmbito municipal é determinada pela Lei Orgânica do Município de Parauapebas em seu artigo 100, respectivamente:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

+++++
Art. 100. As Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que institui o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras dela



decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Cumpre salientar que no âmbito local essa competência para impulsionar o processo legislativo é exclusiva do Executivo, conforme explicita a Lei Orgânica Municipal. Senão vejamos:

"Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual.

Nesse passo, o processo foi iniciado pelo Chefe do Executivo, o que concede, neste aspecto, legalidade e constitucionalidade ao Projeto de Lei.

2.2 – Do conteúdo do Projeto

O cerne do Projeto de Lei é estabelecer as metas da administração para as despesas de capital para os próximos quatro anos, bem como para os programas de duração continuada, de forma que mais a frente possam ser elaborados os planos e programas, por meio da LDO e LOA, em consonância com o próprio PPA.

Observe, entretanto, que nas normas estatuídas nos §§ 4º e 5º do art. 17 do Projeto de Lei são ilegais e ou inconstitucionais. Vejamos o que diz os dispositivos:

Art. 17. (...)

§ 4º **As alterações previstas no inciso III do § 3º poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária ou de seus créditos adicionais**, desde que: (grifei)

I – seja evidenciado no texto legal;

II – mantenham a mesma codificação e não modifiquem a finalidade da ação ou a sua abrangência geográfica.

+++++

§ 5º **A inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais** desde que:

I – seja evidenciado no texto legal;

II – apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos do Programa.

O parágrafo quarto determina que "as alterações previstas no inciso III do § 3º, qual seja, alteração do título, do produto esperado e da



unidade de medida das ações orçamentárias, poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária ou de seus créditos adicionais”.

Este dispositivo **atenta contra o princípio da exclusividade orçamentária**, previsto na Constituição Federal e na Lei Federal 4.320/64.

Previsto expressamente no parágrafo 8º do artigo 165 da Constituição Federal, **referido princípio significa que a lei orçamentária anual conterá, exclusivamente, dispositivos relativos à previsão de receita e à fixação de despesa**, além de poder autorizar abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei:

Art. 165. (...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

No ordenamento jurídico vigente o princípio se acha também consagrado no art. 2º da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Pelo princípio da exclusividade a lei orçamentária anual deverá conter, exclusivamente, dispositivos relativos à previsão de receita e à fixação de despesa. Significa que dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação de despesa.

A inclusão, exclusão ou alteração de programas do PPA haverão que ser feitas por lei específica de revisão do PPA, conforme explicitado no próprio art. 17 *caput* do presente projeto de lei:

Art. 17. A inclusão, exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do PPA.

Portanto esta PEAL, dados os argumentos acima, **SUGERE** à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a elaboração e aprovação de **EMENDA SUPRESSIVA** ao § 4º do art. 17 deste Projeto de Lei.

Do mesmo modo, o parágrafo quinto determina que “a inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais”.

Observo, entretanto, que nas normas estatuídas no § 5º do art. 17 do Projeto de Lei é ilegal, por tentar inserir matéria estranha a essência dos créditos adicionais. Os arts. 41, 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/64, clarificam quais matérias deverão figurar no instrumento crédito adicional e mais especificamente, no instrumento de crédito adicional especial, senão vejamos:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

A conceituação entabulada no art. 40 da Lei 4.320/64 é esclarecedora para afirmar que os **créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.** (grifei)



Não se prestam, pois, para incluir, excluir ou alterar programas do PPA como quer o Executivo pela dicção do § 5º do art. 17 do PL em análise. São, pois, autorizações de despesas e não de programas do PPA.

Ademais, pela redação do inciso III do art. 41 da Lei 4.320/64 é de se notar que os créditos adicionais especiais são destinados para despesas as quais não haja dotação orçamentária específica (grifei)

Logo, não se serve a incluir, excluir ou alterar programas do PPA.

Vê-se, pois, também, que a inclusão, exclusão ou alteração de programas do PPA haverão que ser feitas por lei específica de revisão do PPA, conforme explicitado no próprio art. 17 *caput* do presente projeto de lei:

Art. 17. A inclusão, exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do PPA.

Deste modo, esta PEAL, dados os argumentos acima, **SUGERE** também à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a elaboração e aprovação de **EMENDA SUPRESSIVA** ao § 5º do art. 17 deste Projeto de Lei.

Observa-se, entretanto, que o Projeto de Lei foi encaminhado e protocolado na Câmara dentro do prazo legal estabelecido pelo art. 105 da Lei Orgânica, devendo ser apreciado pelo Poder Legislativo e devolvido ao Executivo até o final do segundo período legislativo.

Atente-se a Comissão de Finanças e Orçamento que a matéria veiculada no presente Projeto de Lei deve obedecer, no que couber, às disposições contidas no Capítulo II do Regimento Interno, dentre as quais destaca-se a abertura de prazo de 10 (dez) corridos e improrrogáveis aos parlamentares para a apresentação de emendas ao Projeto de Lei.

Recomenda-se, em atendimento ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000 e ao art. 107 da Lei Orgânica municipal que a Comissão de Orçamento e Finanças promova audiência pública para debate com a sociedade em relação ao Projeto, já que tais normativos determinam que audiências públicas deverão ocorrer tanto na fase de elaboração quanto de discussão de Projeto de Lei dessa natureza, *in verbis*:

LC 101/2000

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

+++++

Lei Orgânica Municipal

Art. 107. Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão debatidos com a sociedade durante seus processos de elaboração e discussão.

Ressalta-se, por fim, que o quórum de deliberação do Projeto em questão é de maioria simples, conforme preleciona o § 2º do art. 49 do Regimento Interno da Câmara Municipal, e em única discussão e votação na forma do que dispõe o § 2º do art. 249 do Regimento Interno.

Atente-se ainda, pois, para a observância do art. 280 do Regimento Interno.

Por fim, observo o Ofício 84/2017 de fls. 563 onde o Secretário Municipal de Esporte e Lazer, Sr. Laoreci Diniz Faleiro, solicita ao presidente da Câmara que altere a nomenclatura da Ação nº 244 do PPA 2018-2021 albergada no órgão Secretaria Municipal de Obras – SEMOB, que trata da ampliação do Estádio Rosenão, à justificativa de que o estádio não sendo de propriedade do município não poderá receber os serviços públicos pretendidos na ação, requerendo que a mesma seja renomeada como ampliação dos espaços de práticas esportivas e culturais.

Impende lembrar que a iniciativa do Projeto de Lei do PPA é de competência exclusiva do Chefe do Executivo e, nesse afã, somente ele ou por ele se pode solicitar mudanças no Projeto. Embora o Secretário seja parte do Executivo, ele não o representa.

Assim tal solicitação, se assim o quiser, deverá ser feita pelo Chefe do Executivo, na forma da alínea “d”, do inciso I, do § 1º do art. 215 do Regimento Interno.

Assim, do ponto de vista formal vejo que o Projeto pode prosperar, por entender que a competência para iniciar o processo legislativo é do Chefe do Executivo, como evidenciado alhures.

Do ponto de vista material entendo que efetuadas as emendas supressivas ao norte elencadas, saneará o processo de modo a torna-lo legal e constitucional, cumprido ainda o debate com a sociedade por meio de Audiência Pública.

3) CONCLUSÃO

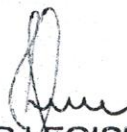
Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, observadas as sugestões de emendas supressivas ao norte mencionadas, **entende, conclui e opina pela legalidade e constitucionalidade**, do Projeto de Lei nº 040/2017, de autoria do Executivo, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Parauapebas para o quadriênio 2018-2021.

É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 09 de outubro de 2017.



Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011



PODER LEGISLATIVO
Câmara Municipal dos Ver de Parauapebas
Jeanny Luce da Silva Freitas Frateschi
Procuradora Geral Legislativo
Portaria nº 024/2017

