



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3778/2019

DATA ENTRADA: 8 de Outubro de 2019

PROJETO DE LEI nº 8.386/2019

Ementa: Revisa o Plano Plurianual 2018/2021 para execução da parcela anual de 2020 e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis e Finanças e Orçamento, sobre o projeto que revisa o Plano Plurianual 2018/2020 e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Ademais, considera o fato da competência desta Casa Legislativa em legislar sobre todas as matérias da competência do município, especialmente sobre as de conteúdo financeiro e orçamentário (vide art.10, inciso I da LOM).

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo Executivo. A proposição se atém ao fato de estar cumprindo as disposições do art. 165, inciso II, da Constituição Federal e do art. 124, § 1º, inciso IV da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.



Segundo justificativa anexa ao presente: “*A proposta da Lei Orçamentária Anual, ora apresentada, contém as disposições estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o próximo exercício, normas e anexos exigidos pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e pela Lei Complementar nº 101, de 2000.*”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.



Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo seguida por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica e opinativa** não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas ou permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.



Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. O artigo 19, §1º e inciso I, da Constituição Estadual, atribui a iniciativa privativa para projetos de lei que tratem de matéria orçamentária.

Art. 19 (...)

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria como de competência do município.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria de dois terços (2/3), nos termos do art. 115, §3º, alínea “b” do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.



5. DA PUBLICIDADE

Com vias a cumprir os critérios da devida publicidade das leis orçamentárias, vê-se que, através do ofício OFÍCIO CMC.CFO, do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, foi realizada audiência pública no dia 14 de Outubro de 2019, tendo como participantes: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e representantes da CESPAM - Caruaru/PE.,

Assim, supridas as exigências legais previstas no art. 48, §1º, inciso I e da Lei de Responsabilidade Fiscal, cominado com o art. 173 do Projeto de Lei 7.796/2018, cuja redação cumpre reproduzir:

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.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 173. As audiências públicas previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e nesta Lei, serão realizadas nos prazos legais.

(...)

§ 2º Quando as audiências públicas forem convocadas no âmbito do Poder Legislativo ficarão a cargo da Comissão Técnica da Câmara que tem as atribuições, no âmbito municipal, definidas pelo § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais.

6. DO MÉRITO

A revisão do PPA segue, como as demais proposições, uma estrutura com requisitos intrínsecos e extrínsecos que devem estar presentes para a devida adequação legal. Neste compasso, o papel da assessoria é averiguar a perfeita correlação entre o disposto normativo e a situação fática do projeto de lei.



Art. 165. ...

§ 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.

A norma constitucional de repetição obrigatória pelos demais entes evoca o caráter nacional que o orçamento possui, seja no tocante a importância, seja no caráter da fiscalização, nos seguintes termos:

Art. 125

(...)

§ 3º O orçamento fiscal e o orçamento de investimento, previstos neste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. a(Constituição de Pernambuco)

Art. 91

(...)

§ 1º - O plano plurianual estabelecerá, de forma setorizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e de outras dela decorrentes e para os relativos aos programas de duração continuada.. (LOM Caruaru-PE)

Portanto, observa-se o papel fundamental que a PPA possui na confecção da LDO e da LOA, como também na exposição da situação econômica do município, diretrizes, objetivos, as metas e prioridades, a aplicação do recurso dos fundos e demais atos de transparência.

Com o exposto, nota-se que o PL cumpre com os requisitos Constitucionais e Legais para confecção da lei, não trazendo matéria estranha e permitindo a identificação técnica dos seus termos.

Ato contínuo, o PL cumpre o requisito temporal previsto na CEPE. A apresentação da revisão do PPA, enquanto não editada Lei Complementar Nacional, deve seguir os prazos constitucionais estabelecidos pelo Estado, vejamos:

Art. 124. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual serão enviados à Assembléia Legislativa nos prazos fixados em lei complementar.

§ 1º A partir do exercício de 2008, o Estado e os Municípios, até a vigência de Lei Complementar Federal, a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil, observarão o seguinte:



(Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.)

III - os projetos de Lei Orçamentárias Anuais do Estado e dos Municípios serão encaminhados ao Poder Legislativo e às Câmaras Municipais, respectivamente, até o dia 5 de outubro, de cada ano, e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano; (Redação alterada pelo art. 1º da [Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.](#))

Segundo Sistema de Apoio ao Processo Legislativo –SAPL – o PL foi protocolado no dia 08 de Outubro de 2019, tendo a Câmara Municipal de Caruaru-PE até o dia 05 de Dezembro do mesmo ano.

De igual modo, como já salientado, a iniciativa para a proposição da PPA foi do Poder Executivo Municipal, cumprindo o que determina o art. 84 da Constituição Federal, como também o art. 19, §1º, inciso I da Constituição de Pernambuco, juntamente com o art. 36, inciso IV da LOM, na seguinte sequência:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional **o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias** e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

Art. 19 (...)

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - **plano plurianual**, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

IV - **plano plurianual**, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

Ao fim, é indubitável que o projeto cumpriu os requisitos de regência e não há mácula ou vícios que impeçam a devida apreciação pelos edis. E quanto a estes, detentores da representatividade popular, é permitido oferecer emendas ao projeto de Lei de Diretrizes orçamentárias desde que compatíveis com o PPA, inteligência do art. 166, §4º da Constituição Federal, *verbis as verbum*:

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.

(...)



§ 4º As emendas ao **projeto de lei de diretrizes orçamentárias** não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

A seu cargo, a LOM no art. 36, §1º, estabelece que aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas, salvo a LOA e desde que cumprido determinados requisitos.

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;
(...)

§ 1º - **Aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas**, exceto as emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de créditos adicionais, desde que:

(omissis)

6.1 – Das Emendas Parlamentares

O Regimento é bastante claro ao determinar que os procedimentos adotados para a LDO seguem os preceitos gerais das demais proposições. Em sendo assim, é de saber comum que o prazo para emendas parlamentares, segundo o art. 167 do R.I, é de cinco dias úteis. Em consulta ao SAPL, vê-se que o PL foi protocolado dia 01 de agosto de 2018 e inclusa 36ª Sessão Ordinária da 2ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura, considerando os dias úteis e a leitura desta, o prazo final para emendas foi no dia 09 de agosto de 2018.

Art. 167 – Os Vereadores têm **o prazo improrrogável de cinco dias úteis** para apresentação de emendas, em formato digital, às proposições digitais, a serem protocolados no sistema de apoio legislativo da Câmara Municipal de Caruaru, devendo encaminhá-las à Comissão competente, não correndo tal prazo durante os recessos da Câmara. (Alterado pela Resolução 590/2017)

Neste interregno foram apresentadas as emendas de nº 225/2019, 256/2019, 257/2019, 258/2019, 259/2019 e 260/2019.

Diante do exposto, as emenda ao referido projeto de lei estão devidamente justificadas, adequadas aos preceitos regimentais e com a identificação do seu autor, fatos que permitem a análise dos demais requisitos no tocante ao mérito.

Portanto, as emendas sugeridas não alteram programa e ações, como também não destoam do conjunto do PPA.



7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela Legalidade e Constitucionalidade do Projeto de Lei nº 8.386 de 2019, com as referidas emendas.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 06 de novembro de 2019

João Américo
(Consultor Jurídico Geral)