

PARECER JURÍDICO

O **projeto de lei de nº 027 do ano de 2017**, versa acerca do pedido do poder Executivo para que esta casa Legislativa aprove o Plano Plurianual para os anos de 2018 a 2021.

I - DA COMPETÊNCIA

A - DO MUNICÍPIO

“Art. 5º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

VI - Elaborar o orçamento anual, o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;”

B - DO LEGISLATIVO

A competência desta casa está inserida no inciso III do artigo 23 e no inciso XV do artigo 24, ambos da Lei Orgânica Municipal extraem-se, *in verbis*:

“Art. 23 - Compete a Câmara, com a sanção do Prefeito, exceto para o previsto no art. 24, dispor sobre matérias de competência do Município, especialmente sobre:

III - Orçamento anual, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e abertura de créditos suplementares e especiais;

Art. 24 - Compete privativamente à Câmara:

XV - Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;”

C - DO EXECUTIVO

Sob o aspecto da legitimidade para a propositura do presente projeto de lei vislumbra-se, que de acordo com o inciso X do artigo 52 da Lei Orgânica



Municipal o poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, extrai-se da mencionada Lei, *in verbis*:

“Art. 52 – Compete ao Prefeito:

*X – enviar à Câmara os Projetos de Leis relativos ao Orçamento Anual e **Plano Plurianual.**”*

Devemos ressaltar que neste caso específico a iniciativa legislativa é privativa do poder Executivo, ou seja, só o poder Executivo detém a prerrogativa de fazer o Plano Plurianual.

Portanto, conforme consta nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

II – DO REGIMENTO INTERNO

A – DA INCLUSÃO NA PAUTA

*“REG Art.102 – **Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.***

*REG Art.88 – **São modalidades de proposição:***

I – proposta de emenda à Lei Orgânica;

II – projeto de lei complementar;

III – projetos de Lei;

IV – projetos de decreto legislativo;

V – projetos de resolução;

VI – projetos substitutivos;

VII – emendas e subemendas;

VIII – vetos;

IX – pareceres das Comissões permanentes;

X – relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;

XI – indicações;

XII – requerimentos;

XIII – representações;”

A presente proposição (projeto de lei ordinária) foi protocolada nesta casa no dia 31/08/2017, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa, podendo a matéria constar na pauta da sessão ordinária.

B – DA APRECIÇÃO DO PLENÁRIO

“Art.38 – São atribuições do Plenário:

I – elaborar, com a participação do Poder Executivo, as leis municipais;

II – votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;

III – legislar sobre tributos e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos serviços municipais;

IV – autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, bem como, aprovar os créditos extraordinários;

V – autorizar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como, a forma e os meios de pagamento;

VI – autorizar a concessão de auxílio e subvenções de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;

VII – autorizar a concessão para exploração de serviços, ou de utilidade pública;

VIII – dispor sobre aquisição, administração, utilização e alienação dos bens do domínio do município;

IX – autoriza a remissão de dívidas e conceder isenções e anistias fiscais, bem como, dispor sobre moratória e benefícios;

X – criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos;

XI – dispor sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

XII – dispor sobre a fixação da zona urbana e de expansão urbana;

XIII – dispor sobre a organização e a estrutura básica dos serviços municipais.

XIV – estabelecer normas de política administrativa, nas matérias de competência do município;

XV – estabelecer o Regimento jurídico dos servidores municipais;

XVI – fixar os subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, nos limites e critérios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

Parágrafo único – É de competência privativa do Plenário, entre outras:

I – eleger os membros de sua Mesa e destituí-los na forma regimental;

II – elaborar e votar seu Regimento Interno;

III – organizar os seus serviços administrativos;

IV – conceder licença ao Prefeito e aos Vereadores;

V – autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município por mais de dias;

VI – criar comissões permanentes e temporárias;

VII – apreciar vetos;

VIII – cassar o mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;

IX – tomar e julgar as contas do Município;

X – conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem;

XI – requerer informações do Prefeito sobre assuntos referentes à administração;

XII – convocar os Secretários para prestar informação sobre matéria de sua competência.

Art.42 – Às Comissões Permanentes incumbe:

II – discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno.

Art.43 – Às Comissões Permanentes no âmbito de suas atribuições, cabe, se assim o quiserem, sem a discussão e a deliberação do Plenário, nos termos da Lei Orgânica do Município, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a:

I – projeto de lei complementar;

II – projetos de iniciativa de Comissões;

III – projetos de códigos, estatutos e consolidações;

IV – projetos de iniciativa popular;

V – projetos que tenham recebido pareceres divergentes;

VI – projetos em regime de urgência;

VII – alienação ou concessão de bens imóveis municipais;

VIII – alteração do Regimento Interno;

IX – autorização para todo e qualquer tipo de operação de natureza financeira de interesse do Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Municipal;

X – projetos que instituem impostos previstos na Lei Orgânica do Município;

XI – proposta de emenda à Lei Orgânica.”

Tendo em vista que a matéria consta no rol do art. 38 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a matéria **não poderá ser aprovada apenas no âmbito das comissões. O projeto de Lei deve tramitar obrigatoriamente pelo plenário.**

C – DAS DISCUSSÕES

“Art.143 – Terão uma única discussão as seguintes proposições:

I – as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;

II – as que se encontrem em regime de urgência simples;

III – os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;

IV – o veto;

V – os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;

VI – as emendas.

Art.144 – Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;

§1º - Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º - É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a

mesma for aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.”

Conforme podemos vislumbrar no artigo 144 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto de lei de nº 027 de 2017 deverá ter **duas discussões (dois turnos de votação)**

D – DO QUORUM DE APROVAÇÃO

*“Art.157 – As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por **maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.***

Art.158 – Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:

I – código tributário do Município;

II – código de obras;

III – código de postura;

IV – plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;

V – lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;

VI – lei instituidora da guarda municipal;

VII – perda de mandato de Vereador;

VIII – rejeição de veto;

IX – criação, reclassificação, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;

X – fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;

XI – obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único – Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 – Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

I – Regimento Interno da Câmara;

II – concessão de serviços públicos;

III – concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;

IV – alienação de bens imóveis do Município;

V – aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VI – denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

VII – concessão de títulos honoríficos e honorarias;

VIII – concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;
IX – transferência de sede do Município;
X – rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;
XI – alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;
XII – criação, organização e supressão de distritos;
XIII – o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;”

Desta feita, a aprovação deste projeto de lei dependerá do quórum de **maioria simples** (maioria dos presentes) dos vereadores desta casa legislativa.

E – DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

*Art.33 – O Presidente da Câmara **poderá votar** nos seguintes casos:*

I – na eleição da Mesa;

II – quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços ou da maioria absoluta dos membros da Câmara;

III – no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente não votará, **salvo se ocorrer empate.**

III – DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

A – DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 88.

ADCT “Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

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

II - as diretrizes orçamentárias;

*§ 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.***

Por **metas** se entende o seguinte:

Lei 4320-64

Art. 25.

*Parágrafo único. Consideram-se metas **os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.***

Colimando os anexos do projeto n° 27 **não há nenhuma meta estabelecida, ou seja, não existe possibilidade de se aferir qual é o resultado que a administração pretende atingir com cada programa.**

Um exemplo cristalino do supracitado é a dotação 01.0601.12.1204.2099 (auxílio de transporte a estudantes), não existe menção sobre quantos estudantes a administração quer contemplar com o programa.

Diferente ocorre no PPA da cidade de Porto Alegre, onde as metas estão claramente definidas.

Quanto aos **objetivos** verifica-se que alguns se repetem como no caso dos programas 0402 e 0802.

B – DISPOSITIVOS DA LEI 4.320-1964

B.1 – ART. 22

“Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios compor-se-á:

I - Mensagem, que conterà:

A) Exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis;

PPA - PA - pg 34 a 35

PPAG - BH - pg 44 a 55

B) Exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo;

PPA - PA - pg 15 a 24

C) Justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;”

PPA - PA - pg 36 a 42

PPAG - BH - - Evolução da despesa - Pg. 58

Consolidação da despesa - Pg. 59

O projeto de Lei n° 27/2017 não contém nenhuma mensagem.

II - Projeto de Lei de Orçamento; OK

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

PPA - PA - Pg - XXV

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

PPA - PA - Pg - XXXIV

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

PPA - PA - Pg - XXXIV

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

PPA - PA - Pg - XXVIII

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

PPA - PA - Pg - XXVIII

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificção econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

CAPÍTULO II

Da Elaboração da Proposta Orçamentária

SEÇÃO PRIMEIRA

Das Previsões Plurienais

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.

Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Art. 24. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital abrangerá:

I - as despesas e, como couber, também as receitas previstas em planos especiais aprovados em lei e destinados a atender a regiões ou a setores da administração ou da economia;

II - as despesas à conta de fundos especiais e, como couber, as receitas que os constituam;

III - em anexos, as despesas de capital das entidades referidas no Título X desta lei, com indicação das respectivas receitas, para as quais forem previstas transferências de capital.

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Art. 26. A proposta orçamentária conterà o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

A análise dos artigos 23, 24, 25 e 26 não pode ser confeccionada, pois **não foi encontrado nenhum quadro de recursos e Aplicação de Capital.**

IV – OUTRAS RESSALVAS DO PPA

A – AUSÊNCIA DE PROGRAMAS NO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

- 1 – Centro de Multi-Usos – Programa 0402 R\$ 400.000,00;
- 2 – Casa-Lar – Programa 0801 R\$ 144.500,00;
- 3 – Serviço Urbano – Programa 1502 R\$ 314.000,00;

B – DISCREPÂNCIA DE VALORES ENTRE ANEXOS DA PRÓPRIA PPA

Programa 0402 – R\$ 5.422.032,67 (anexo II)
- R\$ 5.022.032,67 (anexo I)

Programa 0801 - R\$ 1.229.587,63 (anexo II)
- R\$ 1.085.087,63 (anexo I)

C – ANEXO III – APRESENTAÇÃO DE VALORES INCOMPATÍVEIS COM O MUNICÍPIO

Programa 1502

Ação 1521 – Revitalização da praça Telmara Maise Correia – apresentou valor crescente ao longo dos 4 anos perfazendo o valor de **R\$ 237.2000,00;**

Ação 1519 – Construção de galpão multiuso – apresentou valor crescente ao longo dos 4 anos perfazendo o valor de **R\$ 5.736.000,00;**

Ação 1010 – Urbanização Ribeirão Santana – apresentou valor crescente ao longo dos 4 anos perfazendo o valor de **R\$ 22.466.000,00;**

Ação 1012 – Melhoria na estação rodoviária – apresentou valor crescente ao longo dos 4 anos perfazendo o valor de **R\$ 2.390.000,00;**

Programa 1202

Ação 1518 – Cobertura de quadra escolar – apresentou valor crescente ao longo dos 4 anos perfazendo o valor de **R\$ 810.800,00;**

D – ANEXO XII – PROJEÇÃO DE RECURSOS

Consta no anexo XII que a projeção de recursos para o ano de 2018 é de R\$ 26.404.000,00 (vinte e seis milhões quatrocentos e quatro mil reais).

Entretanto, tal projeção, salvo melhor juízo, está aproximadamente **158,67% maior que a receita realizada no ano de 2016** e aproximadamente **189,53% maior que a receita realizada no ano de 2014.**

O PPA de Santana da Vargem apresenta vultoso acréscimo de arrecadação em um cenário em que os municípios brasileiros apresentam brusca queda de arrecadação.

Não há no projeto nenhuma informação que explique o motivo de tal majoração, por isso, recomendo que se apure tal questão sob pena do município ter um PPA que não corresponde a realidade.

Outro ponto que deve ser mencionado é o fato de que ao superestimar as receitas dar-se-á oportunidade para que o gestor público realize despesas com base em receitas inexistentes, acarretando em indesejadas dívidas.

Estes são apenas algumas das várias despesas incompatíveis com as receitas municipais que foram apresentadas.

VII – DO ENTENDIMENTO FINAL

Para confeccionar este parecer nos utilizamos da Constituição Federal, da Lei Orgânica Municipal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da LC 101/2000 e da Lei 4320/64, PPAG Belo Horizonte e PPA Porto Alegre.

Ao analisar o projeto de lei, sob o aspecto legal, informo aos nobres vereadores que este projeto, salvo melhor juízo, não está respeitando a legislação pátria e, portanto, **o projeto não deve ser aprovado enquanto não for reparado.**

Devemos ressaltar que a análise jurídica deste projeto muitas vezes se limita ao aspecto formal da lei, sem, contudo, adentrar na exatidão dos valores apresentados nos anexos.

Diante disto, recomendamos o envio deste projeto ao setor de contabilidade desta casa para que se manifeste acerca dos dispositivos financeiros mencionados neste projeto de lei, até mesmo porque o contador (profissão) ou assemelhado é pessoa mais apta para verificar esse tipo de matéria (números).

Fazem parte deste parecer:

- a) Balanço orçamentário de Santana da Vargem 2016 e 2014;
- b) Trechos do PPA – Porto Alegre

Santana da Vargem, 03 de outubro de 2017.


Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822