



Parecer Jurídico - Constitucionalidade Nº 01/2023 ao(à) Projeto de Lei Nº 21/2023

Autoria: Dep. Jurídico
Nº do Protocolo: 238/2023
Protocolado em: 18/10/2023 08h05

Análise da Constitucionalidade e Legalidade da Proposição de Lei nº 21/2023 – Dispõe sobre a revisão dos programas de ações governamentais constantes no plano plurianual, e dá outras providências – Competência Municipal – Interesse Local – Iniciativa do Poder Executivo – Constitucionalidade.

I - CONSULTA

A presente consulta da Câmara Municipal de Conselheiro Pena versa sobre a constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei que “Dispõe sobre a revisão dos programas de ações governamentais constantes no plano plurianual, e dá outras providências”.

O referido projeto é de autoria do Poder Executivo Municipal.

Relatado objetivamente, passamos à análise jurídica.

II - ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência municipal

A competência municipal em matéria legislativa é um dos pilares da autonomia constitucional, permitindo que as municipalidades exerçam a autogestão e adotem políticas públicas adequadas às necessidades locais.

O art. 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas, aos Entes federados, para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas, previstas, na Constituição Federal, para os Municípios, é tratada, no art. 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Nesse contexto, ao dispor sobre a revisão dos programas das ações governamentais que constam no plano plurianual resta, portanto, incontestemente o do interesse local.

2.2. Do processo legislativo – Da iniciativa do Projeto de Lei

Como aduzido alhures, o presente projeto é de autoria do Poder Executivo Municipal.

Pois bem. O Sistema Constitucional Brasileiro se estruturou, no “Princípio da Separação dos Poderes”, na forma do art. 2º, da CRFB/88, de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



Federal e Municípios. Foram distribuídas funções típicas e atípicas, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos. A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder. Na Constituição Federal, a reserva de iniciativa está prevista no art. 61, §1º, os inúmeros casos em que apenas o Chefe do Poder Executivo poderá deflagrar o processo legislativo. Por serem normas restritivas, tão somente essas hipóteses são reservadas ao Executivo; os demais casos são de iniciativa concorrente, garantindo-se a legitimidade das propostas por parte de membros do Legislativo. Ocorre que essas normas são, demasiadamente, amplas e carregam conceitos genéricos (“organização administrativa”, “servidores públicos”, “criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública”, “serviços públicos”), tornando-se quase impossível, na prática, a atividade legislativa por iniciativa

parlamentar para atribuir obrigações ao Poder Executivo, porque, geralmente, esbarram na reserva de iniciativa legitimada pelo Princípio da Separação dos Poderes. Assim, quanto à iniciativa do Projeto de Lei, cumpre mencionar que estamos diante de propositura legislativa que atinge o que fora definido no plano plurianual do município.

Nesses termos, com base no art. 84, XXIII da Constituição Federal bem como o art. termos do art. 61, §1º da Constituição Federal bem como o art. 38, II, d, da Lei Orgânica do município, resta estabelecida a competência privativa do chefe do Executivo para essa matéria.

Diante disso, a proposta apresentada não demonstra a presença de vícios de natureza formal.

2.3. DO ORÇAMENTO PÚBLICO - PLANO PLURIANUAL - PPA

O principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo é o Plano Plurianual (PPA).

Ele define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada.

O PPA é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos. Ele se inicia no segundo ano de mandato do Prefeito e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor.

A elaboração do PPA começa a partir de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, que deve ser submetido à Câmara Municipal até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato do presidente. O novo Plano é então avaliado e votado pelos Parlamentares para, em seguida, ser devolvido ainda no mesmo

ano para sanção do Prefeito. Nesse sentido, os instrumentos do planejamento orçamentário são o PPA, a LDO e LOA.

Sobre o tema, é pertinente a lição de Giacconi¹:

A Constituição Federal estabelece que “[c] ompete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.¹⁹ Essa disposição é complementada por outra: “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



Constituições serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”20 (não grifados no original). A consonância entre planos que eventualmente tratam de mesmos assuntos e nos mesmos prazos é fundamental, sob pena de a gestão sofrer se os planos emitirem comandos contraditórios. A determinação de que os outros planos mantenham consonância com o plano plurianual, e não o contrário, decorre que no PPA os programas e ações estão condicionados a limites financeiros, enquanto em muitos planos formulam-se apenas objetivos e metas. O sentido da consonância, nos termos da Constituição, entretanto, não deve ser interpretado como absoluto. Quando da elaboração dos planos plurianuais, é desejável que seja avaliado e considerado o disposto nos outros planos em vigor. Como bom exemplo deve-se ter em conta que durante a execução de um plano decenal de educação serão elaborados e executados dois PPAs e meio.

Em sentido, é o texto constitucional:

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.

No debate, alega Chimenti² que o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas relativas aos programas de duração continuada e para as despesas de capital (que

1 GIACOMONI, James. Orçamento governamental teoria, sistema, processo. Rio de Janeiro: Atlas 2018. p. 117.

2 CHIMENTI, Ricardo Cunha. Direito tributário direito financeiro, direito orçamentário e Lei de Responsabilidade Fiscal. 21 ed. São Paulo: Saraiva. 2018. 269-270..

aumentam o patrimônio público ou amortizam o principal das dívidas de longo prazo) e as delas decorrentes, nos termos do § 1o do art. 165 da Constituição Federal.

Segundo o autor supracitado, o PPA não é autoexecutável. A operacionalização de seus objetivos se dá por meio da execução da Lei Orçamentária Anual, sendo vedado investimento que ultrapasse um exercício financeiro para sua execução, sem que haja autorização no Plano Plurianual ou em lei que permita a inclusão da despesa (art. 167, § 1o, da CRFB/88), sob pena de crime de responsabilidade (v. art. 1o, V, do Dec.-Lei n. 201/67 em relação aos Prefeitos).

Nesse diapasão, os objetivos do PPA, em síntese são:

1.
Organizar em programas as ações e iniciativas dos órgãos da Administração, assegurando o alinhamento destes com as diretrizes do governo e com as previsões de disponibilidade de recursos;

2.
Melhorar o desempenho gerencial da Administração, aprofundando a conscientização na utilização dos recursos, a busca contínua de qualidade e o comprometimento com resultados;





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



3. Criar condições para avaliação e mensuração dos produtos das ações do Governo e dos efeitos destas ações sobre a realidade;

4. Garantir transparência: tornar públicas as informações referentes à Administração, dando maior transparência à aplicação de recursos públicos e visibilidade às ações e aos resultados obtidos pelo governo;

5. Otimizar a gestão: dotar os administradores públicos de um instrumento gerencial estruturado e atualizado, visando facilitar a tomada de decisões, permitindo corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para a realização dos resultados pretendidos.

Portanto, não se pode negar que o PPA é essencial para o planejamento financeiro e de ações governamentais.

Nesse contexto, a revisão do PPA consiste na atualização de programas com vistas a proporcionar aderência à realidade de implementação das políticas públicas.

Eventuais revisões para compatibilização do PPA com as leis orçamentárias e/ou créditos adicionais podem ocorrer a qualquer tempo, justamente como o caso da propositura aqui em análise.

Nesse sentido, no que diz respeito à alteração supramencionada é possível verificar, pela análise jurídica, que o texto normativo objeto da presente análise está adequado.

Por fim, cumpre mencionar que, deixa de averiguar a parte técnico-contábil e econômica, já que a análise financeira-contábil foge da competência jurídica, deixando a cargo do setor de finanças e orçamento essa verificação, por apropriado e competente.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, respondendo e esclarecendo à consulta sobre o Projeto de Lei que “Dispõe sobre a revisão dos programas de ações governamentais constantes no plano plurianual, e dá outras providências”, entendemos s.m.j., pela constitucionalidade e legalidade.

Enfatizamos que cabe aos Nobres membros da Casa Legislativo, por meio de sua Assessoria Contábil, analisar o impacto financeiro orçamentário aos cofres públicos, a fim de atender aos ditames legais.

É o entendimento, sub censura.

Arthur Magno e Silva Guerra
Controle de Constitucionalidade





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



EXTRATO DE ASSINATURAS ELETRÔNICAS

Documento: Parecer Jurídico - Constitucionalidade Nº 01/2023 ao(à) Projeto de Lei Nº 21/2023

Status: processo de assinatura **FINALIZADO**

Data da Versão do Doct.: 18/10/2023 08:01:51

Hash Interno: pmchjscdoae94afhmyswthfjori4hvc3fcavlm



Chave de Verificação

LLUFX-JH8XQ-J72KC-QV7HN-26CTW

Para verificar a autenticidade deste extrato, acesse: www.camaraconselheiropena.gwlegis.com.br/validador e informe a chave de verificação.

Lista de Signatários Deste Documento

CPF	Nome Completo	Status da Assinatura
023.***.***-25	Arthur Magno e Silva Guerra	Assinado em 18/10/2023 08:04

Documento assinado digitalmente por Arthur Magno e Silva Guerra conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. Para verificar a autenticidade deste documento, acesse: camaraconselheiropena.gwlegis.com.br/validador e informe o código **LLUFX-JH8XQ-J72KC-QV7HN-26CTW** ou escaneie o QR Code do cabeçalho.

