



## PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 77/2021

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Orçamentos Públicos. Plano  
Plurianual. Visão e comentários gerais.

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “Dispõe Sobre o Plano Plurianual para o Município de Cachoeiro de Itapemirim, Período 2022-2025”.

2. Sob os aspectos formal e material, o projeto se enquadra nas hipóteses de competência constitucional do Poder Executivo Municipal para a iniciativa dos orçamentos, na forma do que dispõe o art. 165 da CRFB (de forma simétrica, o art. 103 da LOM, reproduz o mesmo enunciado):

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

*I - o plano plurianual;*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





§ 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. ”

### 3. O Orçamento Público Brasileiro

O Brasil, organizado como federação, precisa dispor de uma estrutura normativa suficiente e capaz de distribuir as competências aos respectivos entes, indicando os meios necessários para realizar suas atribuições, tudo de maneira equilibrada e harmônica. É imperioso atender às necessidades gerais do país, sem descuidar das particularidades regionais. Neste aspecto, ganha relevância o orçamento público brasileiro como instrumento de planejamento financeiro do Estado, que permite estabelecer criteriosamente a previsão das suas receitas e a fixação das suas despesas para um determinado período de tempo, necessário ao desenvolvimento nacional e regional.

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 possui um papel extremamente relevante na configuração do sistema normativo do Direito Financeiro e Orçamentário brasileiro, uma vez que desenha toda sua estrutura e distribui as respectivas competências e atribuições, indicando os meios necessários para a realização de tais fins. A Constituição atribui competência legislativa à União para estabelecer normas gerais, conferindo aos Estados e Municípios a respectiva competência suplementar, determinando que o

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





instrumento normativo para dispor sobre essas normas gerais será a Lei Complementar.

Para atender às determinações constitucionais, temos atualmente em nosso ordenamento jurídico duas normas gerais financeiras em vigor. A primeira é a Lei 4.320/1964, formalmente uma lei ordinária, porém recepcionada materialmente pela Constituição Federal de 1988 como lei complementar. É conhecida como a **Lei Geral dos Orçamentos** por estabelecer as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A segunda é a LC 101/2000, intitulada de **Lei de Responsabilidade Fiscal**, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Definidos pelas normas gerais os conceitos e institutos básicos do Direito Financeiro – tais como leis orçamentárias, responsabilidade fiscal, exercício financeiro, receitas e despesas públicas, créditos adicionais e fundos especiais –, inicia-se o processo legislativo orçamentário por cada unidade da federação. Tanto a União como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão propor a suas casas legislativas as leis específicas orçamentárias – o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais –, pois é a partir destas normas que se realizam as receitas e despesas públicas e a gestão financeira do Erário.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Essas leis orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo local, terão a forma de Lei Ordinária, instrumento competente para a concretização das normas financeiras, atendendo ao Princípio da Legalidade. A utilização de leis ordinárias é uma condição decorrente do Estado de Direito, em que se exige a prévia aprovação pelo Poder Legislativo, quando da instituição ou modificação das normas de Direito Financeiro.

Assim, no que se refere ao orçamento público, a Constituição Federal de 1988, dotada de capítulo próprio para as finanças públicas, contempla uma seção exclusiva para o tema (arts. 165 ao 169), realizando, ao tempo da sua promulgação, importantíssimas mudanças no sistema orçamentário brasileiro, pois, além da criação da nova estrutura das peças orçamentárias – plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento fiscal, da seguridade e de investimentos –, com a devida integração entre planejamento e execução, a participação do Poder Legislativo passou a ser determinante, garantindo efetividade ao processo democrático nas finanças públicas brasileiras, tudo com transparência e preocupação com o equilíbrio fiscal.

Necessário dizer que, em face da chamada “**simetria das normas constitucionais**”, as disposições orçamentárias estabelecidas no texto constitucional aplicam-se, também, aos orçamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





#### 4. O Plano Plurianual - PPA

A Lei do PPA surgiu na Constituição Federal de 1988 para atingir um dos objetivos da Política Nacional que é a integração nacional, estabelecendo o planejamento estratégico de longo prazo, voltado para o desenvolvimento nacional e regional. Nos termos da Constituição, deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. A interpretação que se dá ao texto constitucional, no que se refere à alocação de recursos é que o plano deve conter a previsão de recursos de investimentos (**despesas de capital**), como também para sua operacionalidade e manutenção (**despesas decorrentes**). Exemplo: construção de escola (despesas de capital). Será necessário, para colocá-la em funcionamento, adquirir equipamentos, material de consumo, contratar pessoal, etc. (despesas decorrentes). Além disso, servirá de paradigma para a elaboração de planos e programas regionais e setoriais, conforme previsto na Constituição.

O projeto do PPA, de acordo com o disposto no § 1.º, do art. 103, da Lei Orgânica, deve ser encaminhado pelo Prefeito até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. O Projeto em análise (PLPPA 2018-2021) foi enviado tempestivamente à Câmara Municipal, em 30 de agosto do corrente ano, sob protocolo nº 11506/2021, devendo ser apreciado até o final da sessão legislativa de 2021 (22 de dezembro). É aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, públicos-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc.

A “Lei do Plano Plurianual” constitui um instrumento de formulação mais adequada do que os antigos “orçamentos plurianuais de investimento”. Esse plano plurianual corresponde mais a um plano governamental do que simples orçamentação financeira de aplicação de capital. Ou seja, não deve se constituir apenas num instrumento de aplicações de despesas de capital com duração superior a um ano.

Na lição de José Afonso da Silva<sup>1</sup>, “*quer-se, com ele, que a administração se fundamente em planos de governo. Nesse sentido, é pertinente sua adoção por todos os Municípios, ainda que, nos pequenos, tenha forma simplificada. A lei que o instituir estabelecerá, tanto quanto possível de forma descentralizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública local para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*”.

O legislador constituinte reservou à Lei Complementar (*in casu*, a LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal) a disposição sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; bem como, o estabelecimento de normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e o

1 In “Manual do Vereador”, Malheiros Editores, 2004, pg. 181





funcionamento de fundos, que deverão obrigatoriamente seguir os princípios orçamentários.

Importante salientar que o projeto de lei que instituir o plano plurianual **não poderá sofrer emendas que lhe aumentem as despesas**<sup>2</sup>.

5. Cabe ressaltar ainda que o projeto não pode ser votado em regime de urgência, conforme determinação do art. 122, § 3º do Regimento Interno, e o quórum para sua aprovação é o de maioria absoluta, na forma do art. 148, § 7º, do RI.

Sob análise técnico/formal, opinamos pelo encaminhamento regular da matéria.

É o parecer para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 09 de setembro de 2021.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

2 MORAES, Alexandre de in “Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional” - 8.ed. Atualizada até a EC n 67/10 – São Paulo, Atlas, 2011, pg 1794/1796. A este propósito, o STF já decidiu: “As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF)”. [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] = ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

