Parecer Jurídico[1] nº 48/2021.
Interessado: Excelentíssimo Senhor Vereador Presidente da Edilidade.
Origem: Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná.

RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido do Senhor Vereador Presidente **Marcus Vinicius Braz Santos**.
2. Solicita análise jurídica acerca do **Projeto de Lei n° 027/2021**, de 11/08/2021.
3. Do Projeto de Lei extrai-se a seguinte Súmula: *"Dispõe sobre o **PLANO PLURIANUAL** do Município de Itapejara D`Oeste, Estado do Paraná, para os períodos de 2022 a 2025".*
4. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Sempre oportuno considerar que em matéria de Orçamento Anual, a competência de iniciativa legislativa é exclusiva do ilibado e douto Chefe do Poder Executivo. Nas Leis Orçamentárias é que fica definido o **Plano de Ação Governamental**. Está-se a discutir a aplicação das verbas do suado e sofrido povo.
6. Assim, o exame acerca da regulamentação das Leis passa pela análise do teor do Texto Constitucional, base de todo o Ordenamento Jurídico Brasileiro e aplicável, no que for pertinente, diante do **Princípio da Simetria**[2], às demais esferas de Poder (Estados e Municípios) o qual nos artigos 165 *usque* 169, sistematizam a atividade financeira do Estado Brasileiro, encontrando na técnica orçamentária a previsão da sua *receita* e a fixação da sua *despesa* num certo período:

> *Seção II*
> *DOS ORÇAMENTOS*
> *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.*
> *§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

---

1 "Os *pareceres*, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. Em muitos procedimentos administrativos *ex vi legis* é obrigatória a emissão de parecer técnico para orientação decisória do agente público, não obstante, o parecer não vincula a decisão da Administração" (BRAZ, Petrônio. Manual do Assessor Jurídico do Município. 1ª ed. Campinas: Servanda, 2009, p. 1247).

2 O Princípio da Simetria Constitucional ou simplesmente da Simetria refere-se ao dever dos Estados e Municípios respeitarem em suas Constituições e Leis Orgânicas, respectivamente, todos os ditames da Constituição Federal.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.
§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.
§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.
§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.
§ 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.
§ 9º Cabe à lei complementar:
I - dispor 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;
II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

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.
§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:
I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;
II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.
§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.
§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
III - sejam relacionadas:
a) com a correção de erros ou omissões; ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.
§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.
§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.
§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.
§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.
§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.
§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.
§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.
§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.
§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.
§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.
§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:
I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;
III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;
IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.
§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.
§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.
§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.
§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

Art. 167. São vedados:
I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;
V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;
IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.
X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras,

para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.
§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente.
§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.
§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.
§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Orçamento significa a **previsão da receita, dos gastos ou despesas de qualquer atividade econômica**. Numa dimensão estrita, **orçamento**, é termo correlacionado às finanças públicas, significando o ato que prevê e autoriza a receita e a despesa deste Município de Itapejara D´Oeste, por um certo lapso de tempo. Assim, entende-se por orçamento público o instrumento que documenta a atividade financeira do Município, contendo a receita e o cálculo de despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos e outros fins projetados pela Prefeitura Municipal. Até porque o Estado – *in casu*, o Município de Itapejara D´Oeste –, necessita de uma Lei para disciplinar a *receita* e a *despesa*.

7. Referido Projeto de Lei deve ser apreciado nos termos do artigo 119 da Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990, *verbis*: ***"Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal"***.

Portanto, o **orçamento** pode ser conceituado como o *"[...] instituto de caráter jurídico, governamental, econômico e técnico, traduzido numa lei, cuja responsabilidade é programar, planejar e aprovar obras, serviços e encargos públicos, bem como estipular plano financeiro anual para as entidades constitucionais, com previsão de receita e autorização de despesa"* (BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1330).

8. Importante trazer à baila e à guisa os conceitos de *receitas* e *despesas* públicas. A primeira é o conjunto dos recursos financeiros que entram pelos cofres públicos, de acordo com a lei orçamentária e engendra as *rendas* (recursos próprios provenientes dos tributos e preços privativos do Município) e os *demais ingressos*, como aqueles decorrentes de tributos partilhados, fundos de qualquer natureza e origem, empréstimos, financiamentos, subvenções e doações. Eis o teor dos artigos 117 e 112 da Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990:

> *"A receita orçamentária Municipal, constituir-se-á de arrecadação de tributos municipais, na participação dos tributos da União e do Estado, dos recursos resultantes da utilização de seus bens, pela prestação de serviços e de recursos oriundos de operações de empréstimos internos e externos, tomados nos limites estabelecidos no art. 112 desta Lei Orgânica".*
>
> *"A receita do município constituir-se-á de:*
> *I – arrecadação dos tributos municipais;*
> *II – participação em tributos da União e do Estado, consoante determina a Constituição Federal;*
> *III – recursos resultantes do Fundo de Participação dos Municípios;*
> *IV – utilização de seus bens, serviços e atividades".*

A segunda designa o dispêndio que a Administração faz para que sejam custeados os seus serviços. É a aplicação de certa quantia em dinheiro autorizada pelo Poder Legislativo (a Câmara Municipal em sua legislatura passada) à execução de fim a cargo do ínclito Sr. Alcaide Vilmar Schmoller. De fato, autoriza a remuneração dos servidores, para que se possa adquirir bens e executar obras e serviços, nos termos do artigo 118 da Lei Orgânica Municipal: *"A despesa pública constituir-se-á de dotações destinadas aos órgãos de administrações direta e indireta para atendimento das necessidades administrativas do Município".*

9. As Leis Orçamentárias – Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual – parte do Poder Executivo, nos termos do artigo 165 da *Lex Fundamentais*. E no mesmo sentido é a Lei Orgânica. Até porque se o Prefeito não enviar o orçamento do Município à Câmara dos Vereadores incorre em crime de responsabilidade, nos termos do Decreto-Lei n° 201/67:

> *"Art. 116. As leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
> *I – o plano plurianual;*
> *II – as diretrizes orçamentárias;*
> *III – e os orçamentos anuais.*
> *Parágrafo único. O município seguirá, no que for compatível, a sistemática descrita pelo art. 165 da Constituição Federal".*

O Plano Plurianual é ***"[...] o plano relativo às despesas de capital nos programas de duração continuada, que excedam o orçamento anual em que tais despesas foram iniciadas"*** (*op. cit.* p. 1331). E nos termos do artigo 119, §3°, inciso I, os Projetos de Lei que modifiquem o orçamento anual somente podem ser aprovados desde de que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma lei bem maior do que a que regulamenta o exercício financeiro anual. Pela sua própria essência, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve preceder à elaboração do orçamento, pois será ela que irá fornecer as metas e prioridades que deverão constar do orçamento anual. Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência:

> *"A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, §2°, da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento"* (ADIn 612-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-6-1993, Plenário DJ de 6-5-1994).

10. Feitas essas considerações teórico-dogmáticas, extrai-se que o Projeto de Lei se coaduna com o teor do artigo 119, *caput*, da Lei Orgânica Municipal (griphamos): ***"Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal"***. Importante salientar, que o mesmo artigo em seu parágrafo primeiro insta que se faz necessária a atuação das Comissões Técnicas da Câmara Municipal, o que seria altamente salutar e para ser observado o *due process of law* legislativo para apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o Exercício Financeiro de 2022 *usque* 2025, pena de nulidade absoluta.

11. Portanto, inexiste qualquer ilegalidade formal no encaminhamento pelo Sr. Prefeito Municipal do referido Projeto de Lei sobre o **PLANO PLURIANUAL** aos próximos anos, de 2022 *usque* 2025, o qual deve ser apreciado por esta nobre Casa de Leis. Até porque o Novo Regime de Direito inaugurado com a Carta de 1988 aumentou de sobremaneira o poder dos Parlamentares (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores) em relação às despesas do Poder Executivo. Ademais, é crime previsto no Código Penal: ***"Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei. Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos"***.

12. Ademais, nos anexos ao Projeto de Lei é preciso uma análise detida, devendo-se respeito ao que determina o artigo 120 da Lei Orgânica Municipal:

> *"São vedados:*
> *I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*
> *II – a realização de despesas ou assunção de obrigações direitas que excedam os créditos orçamentários e adicionais;*
> *III – a realização de operações de crédito que excedam o montante de despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovada pela Câmara Municipal por maioria absoluta;*
> *IV – a vinculação de receitas de imposto a órgãos, fundo ou despesa, salvo as previstas no inciso IV, do art. 167, da Constituição Federal;*
> *V – abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação de recurso correspondente;*
> *VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de uma programação para outra, ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa;*
> *VII – a concessão ou autorização de créditos ilimitados;*
> *VIII – a utilização sem autorização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações ou fundos;*
> *IX – a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa;*
> *X – a subvenção ou auxílio do Poder Público, às entidades de previdência privada com fins lucrativos;*
> *§1° Os créditos especiais e extraordinários, terão a vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses*

daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus quatro incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente;
§2° A abertura de créditos extraordinários somente será admitida para atender as despesas imprevisíveis e urgentes como as decorrentes de guerra, comoção interna, calamidade pública e ou situação de emergência".

Ora, proíbe-se ao Administrador contrair despesas que não venham previstas no orçamento.
13. O **PLANO PLURIANUAL** é um instrumento previsto no artigo 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, **é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 04 (quatro) anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas**. Estabelece a Política Governamental, programação econômica, ação do Governo Municipal para os diversos setores da sociedade. O Plano de Governo implica a execução de obras e serviços de duração prolongada. O **PLANO PLURIANUAL** tem natureza de lei formal, mas a eficácia da realização das despesas dependerá da lei orçamentária. A Lei do **PLANO PLURIANUAL** busca estabelecer programas, metas governamentais de longo prazo. Deverá refletir projeto que o Governante pretende ao povo como objetivo de seu Governo. As despesas de capital são aquelas pertinentes a investimentos, assim definidas no artigo 12, §1°, Lei 4.320/64. Os Programas de Governo de duração continuada devem constar do Plano Plurianual, ao qual se subordinam os planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento (artigo 165, §4° da Constituição Federal de 1988). Ainda, conforme redação do artigo 167, § 1º: *"Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade"*.
Colhe-se da doutrina de Tathiane Piscitelli, *in* 'Direito Financeiro', 6ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 2018:

> *"O PPA está genericamente previsto no artigo 165, inciso I, da Constituição e detalhado no § 1º desse mesmo dispositivo. De acordo com o texto constitucional, o PPA terá por objetivo estabelecer, 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". *Essa norma terá vigência de quatro anos e, nos termos do artigo 165, § 4º, da Constituição, todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no texto constitucional deverão ser elaborados em consonância com o PPA. Essas disposições permitem dizer que referida lei orçamentária assume o papel de ser o padrão do planejamento das ações do Governo pelos próximos quatro anos, e uma afirmação como essa pode ser justificada tanto pelo fato de que, ainda segundo a Constituição – agora no artigo 167, § 1º,* "nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade", *quanto pela menção aos tipos de despesas que estarão previstas no PPA. Conforme visto, o artigo 165, § 1º, determina que o PPA apenas trate das despesas de capital e outras delas decorrentes, e das despesas de duração continuada. Isso significa que essa lei orçamentária irá se preocupar com um tipo bastante específico de despesa: aquelas cuja execução resulta no aumento do patrimônio líquido da administração (despesas de capital) e aquelas cuja execução ultrapassa o exercício financeiro (despesas de duração continuada). Sendo assim, não é de interesse do PPA disciplinar despesas com o custeio da máquina pública – as chamadas despesas correntes – ou mesmo outros gastos mais triviais da administração.*
> *2.2.5*

O que o legislador constitucional pretendeu foi dar à administração a possibilidade de colocar em prática um grande plano de governo, que seria executado por um período relativamente longo: quatro anos. Por fim, deve-se mencionar que o projeto original da LRF, submetido à sanção do Presidente da República, continha um dispositivo que disciplinava o PPA (artigo 3º), para estabelecer, especialmente, o prazo para o envio da lei pelo Poder Executivo, que seria o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Executivo. Tal dispositivo foi vetado pelo Presidente, sob o argumento de que esse prazo representaria um período muito reduzido para a elaboração de uma lei tão complexa. Confira-se: O caput *deste artigo estabelece que o projeto de lei do plano plurianual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obriga o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso representará não só um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo. Em virtude disso, as únicas disposições normativas sobre o PPA são aquelas constantes da Constituição, o que torna a análise dessa lei orçamentária bem menos complexa, em comparação com as demais".*

CONCLUSÃO

14. Diante do exposto, salvo melhor juízo, **entendo que se coaduna constitucionalmente e juridicamente** com a Legislação Municipal, o teor do Projeto de Lei n° 027/2021, de 11/08/2021, que dispõe sobe o **PLANO PLURIANUAL**, vez que este ordena as ações do Sr. Prefeito Municipal de Itapejara D´Oeste para levar ao atingimento dos objetivos das metas fixadas para um determinado período de tempo; abrange o período de 04 (quatro) anos, iniciando sua execução no segundo ano do Mandato do Chefe do Poder Executivo e encerrando-a no primeiro ano do mandato do próximo dirigente eleito; é encaminhado pelo Poder Executivo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da Sessão Legislativa; a Lei do PPA deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal tanto para as despesas de capital e outras decorrentes, quanto para as relativas aos programas de duração continuada. Vez que este ordena as ações do Sr. Prefeito Municipal de Itapejara D´Oeste para levar ao atingimento dos objetivos das metas fixadas para um determinado período de tempo.

15. Não obstante, cumpre destacar a redação do artigo 39 do glorioso Regimento Interno:

"Compete à Comissão de Finanças e Orçamentos emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro e especialmente sobre:
I – A proposta orçamentária, opinando sobre as emendas apresentadas;
II – Contas anuais do Município;
III – As proposições referentes à matéria tributária, abertura de crédito e empréstimos públicos e as que direta ou indiretamente alterem a receita ou a despesa do Município, acarretem responsabilidade ao erário Municipal ou interessem ao crédito público;
IV – Os balancetes e balanços da prefeitura, acompanhando por intermédio destes, o andamento das despesas públicas;
V – As proposições que fixem ou aumentem os vencimentos do funcionalismo e que fixem a atualizem os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e dos Vereadores".

Ou seja, seria altamente recomendável seguir o escorreito devido processo legislativo, vez que conforme redação do parágrafo segundo do artigo suprarreferido, **é obrigatório o Parecer da Comissão, no prazo de 10 (dez) dias (art. 43 do R. I.) a contar da data do recebimento da matéria pelo Vereador Presidente da Comissão de Finanças e Orçamentos**. Aliás, o devido processo legislativo consiste na concepção dogmática e purista de que se eventual *processus* legislativo for desenvolvido em desconformidade com as regras imperativas da Ciência Jurídica, (*v. g.* Regimento Interno), nenhum nobre Edil estará obrigado a participar desse *iter* de elaboração legiferante, porquanto estará eivada de ilegalidades formais. Acresça-se que os Parlamentares têm direito público subjetivo de impetrarem Mandado de Segurança caso as normas disciplinadoras do processo legislativo sejam violadas (Excelso Pretório, Pleno, MS n° 22503-3/DF, rel. para Acórdão: Ministro Maurício Corrêa, DJ 1, de 06/06/1997, p. 24872).

16. O fulcro está na Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990: *"Art. 6° Compete ao Município: IX – Elaborar o seu plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os seus orçamentos anuais"*. Relembrando, por oportuno, que no mesmo *codex* consta: *"Art. 27. Compete à Câmara Municipal deliberar com a sanção do Prefeito, sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente: I – Plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual"*.

17. Pelo que analiso os requisitos formais exigidos nos citados dispositivos foram atendidos a contento no Projeto de Lei, bem como as formalidades legais. Contudo, inobstante, outrossim, considerando que existem assuntos essencialmente contábeis no Projeto, em caso de dúvida dos ínclitos Vereadores nesse aspecto, recomendo que busquem esclarecimento junto ao Departamento de Contabilidade desta elevada Instituilção.

18. É o parecer, ora submetido à douta apreciação de Vossa Excelência.

Município de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, aos três dias do mês de outubro do ano dois mil e vinte e um de nosso Senhor Cristo Jesus.

Bel. OTÁVIO AUGUSTO INÁCIO MASSIGNAN
OAB/PR nº 79037
Advogado da Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste

Otávio Augusto Inácio Massignan
OAB/PR Nº 79.037