



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



**PARECER N. 247/2021**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 14/2021**

**ASSUNTO:** Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 14/2021, que "Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o Quadriênio 2022-2025 e dá outras providências"

**INTERESSADA:** Diretoria Legislativa

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 14/2021.  
PROJETO DE PLANO PLURIANUAL PARA O  
QUADRIÊNIO DE 2022 A 2025. CUMPRIMENTO DOS  
REQUISITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL, NA LEI ORGÂNICA E NA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL. SUGESTÃO DE  
EMENDAS. AUDIÊNCIA PÚBLICA. EMENDAS  
PROPOSTAS POR PARLAMENTAR.  
CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.  
AUSÊNCIA DE CERTIDÃO QUANTO À  
TEMPESTIVIDADE. APROVAÇÃO.

## I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 14/2021, que "Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o Quadriênio 2022-2025 e dá outras providências".

O Prefeito, no cumprimento do art. 77 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, dispositivo que encontra simetria estrutural com o art. 150, I da Constituição do Estado do Acre e art. 165, I, da Constituição Federal, apresentou à apreciação desta Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar n. 14/2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2022 a 2025.

Em justificativa, ressaltou que o PPA é um importante instrumento para a definição de diretrizes e planejamento de médio prazo, onde se evidenciam os rumos que deve ter a cidade, bem como a visão e os procedimentos a serem adotados para o desenvolvimento local, nas mais diversas áreas.

Asseverou que a proposta engloba seis eixos temáticos: agropecuária, econômico, infraestrutura, institucional, social e ambiental, por meio da integração com políticas públicas, efetivação do ciclo orçamentário e estabelecimento das prioridades da nova administração da cidade de Rio Branco.

Pontuou que o PPA de Rio Branco aborda a temática definida como Município Inteligente, uma discussão que leva em conta a promoção de políticas públicas que promovam os serviços nas áreas urbana e rural, não apenas com ênfase no uso de recursos digitais, mas, sobretudo, em soluções tecnológicas que resolvam problemas da população e melhoria na qualidade de vida.

Discorreu sobre o momento econômico do país, destacando que dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) confirmam a recuperação econômica do Produto Interno Bruto (PIB) após forte queda devido aos efeitos da pandemia da Covid-19.

9



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



Salientou que o cenário de inflação no país veio se modificando, refletindo fatores internos e externos, cujo impacto sobre o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é de alta, em 2021, maior que a prevista anteriormente. Ressaltou que as previsões do IPEA para o crescimento nos anos de 2021 e 2022 permanecem inalteradas, mas há fatores de risco para esse cenário, em particular, a atual crise hídrica e a recente piora no quadro de contágio da Covid-19 em função da variante delta, no país e no mundo.

Apresentou a projeção de receitas para o quadriênio de 2022 a 2025, bem como os eixos estratégicos e programas contidos no PPA, frisando a participação da sociedade no processo de elaboração do Plano.

É o necessário a relatar.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição de 1988, por meio das denominadas leis orçamentárias, estabeleceu uma forma eficiente para o planejamento das atividades e projetos dos gestores, com o claro intuito de permitir o controle social sobre os gastos públicos.

Nessa trilha, a Lei Orgânica atribuiu ao Município competência para elaborar seus instrumentos de planejamento e de ação governamental, estes cingidos ao **Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual**. Referidos diplomas devem ser elaborados com observância às normas gerais estabelecidas nos arts. 165 a 169, da Constituição Federal e art. 77, § 10, da Lei Orgânica.

A competência para deflagrar o processo legislativo do plano plurianual, conforme art. 77, I, da Lei Orgânica, c/c o art. 165, I, da Constituição Federal, é privativa do Prefeito, que deve submetê-lo à apreciação da Câmara Municipal até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato, cabendo a esta devolver o projeto para sanção até 31 de outubro (art. 77, § 10, I, da Lei Orgânica).

Vale ressaltar que o Legislativo não poderá deixar de apreciar a matéria, nem tampouco rejeitá-la, sob pena de constituir-se tal ato numa anomalia jurídica.

Por fim, aos parlamentares, por prerrogativa de função, é facultado o direito de apresentar emendas (art. 166, § 2º, da Constituição).

No caso, o projeto foi encaminhado pelo Executivo no dia 31 de agosto de 2021, observando a iniciativa e o prazo previstos na Lei Orgânica e na Constituição.

A Lei Orgânica, em seu art. 77, § 1º, assim dispõe:

Art. 77. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual definirá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dele decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada, objetivando de forma clara a redução das desigualdades sociais do Município.

Além disso, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001), introduziu novas regras a respeito do PPA, da LDO e da LOA.

4



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea "f" do inciso III do artigo 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como **condição obrigatória** para sua aprovação na Câmara Municipal.

Disposição correlata encontra-se na Lei Complementar n. 101/2000:

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:

**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;**

No que diz respeito à estrutura, o Plano Plurianual deve ser construído em uma base estratégica composta por **diretrizes**, que são as orientações mais gerais com as quais o governo municipal se compromete ao definir programas e ações; **objetivos**, que consistem na discriminação dos resultados a serem buscados e de grande impacto para a população; e **metas**, que são a tradução quantitativa dos objetivos para o quadriênio.

Com efeito, a ação governamental se organiza por meio de programas, que visam a solucionar problemas, atender demandas e criar oportunidades de desenvolvimento e crescimento para os munícipes. Também é necessário alertar para o fato de que os programas possuem objetivos gerais discriminados, público-alvo, informações financeiras e indicadores com as respectivas metas.

Analisando o projeto de lei complementar, constata-se que foram cumpridos os requisitos da Constituição Federal e na Lei Orgânica, pois foi apresentada estimativa de receita para o quadriênio 2022 a 2025 (Anexo I). Em seguida, foram definidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Anexo II).

O Plano Plurianual define seis eixos estratégicos, que norteiam os programas, ações, objetivos propostos (produtos) e metas estabelecidas para o quadriênio de 2022 a 2025. Vale ressaltar que foram definidos os órgãos públicos encarregados da execução dos programas e ações e foram estimados os recursos a serem investidos em cada programa.

No entanto, é necessário ressaltar o art. 10, §§ 4º e 5º da proposta. O § 4º permite a modificação do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



adicionais, desde que mantenham a mesma codificação e não modifiquem a finalidade da ação. O § 5º possibilita a inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual mediante lei de créditos especiais, desde que sejam apresentadas, em anexo específico, informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.

É cediço que existe uma **subordinação temática** entre as leis orçamentárias. O PPA é a norma mais abrangente e tanto a LDO como a LOA devem ser compatíveis com o PPA. Se houver incompatibilidade, prevalece o PPA. Por outro lado, a LOA deve ser compatível com a LDO e com o PPA. Em caso de incompatibilidade, prevalecem o PPA e a LDO, nessa ordem. Nesse sentido é o art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

Se o orçamento anual deve **obedecer** ao PPA, é inadmissível que as disposições do PPA sejam modificadas pela LOA ou por créditos adicionais, os quais promovem alterações no orçamento e, portanto, também estão materialmente subordinados ao Plano. Por essa razão, sugere-se a proposição de emenda supressiva do art. 10, §§ 4º e 5º, do projeto.

De outra parte, o art. 11 da proposição dispõe:

Art. 11. O Poder Executivo fica autorizado, mediante decreto municipal a:

I - alterar o órgão responsável por programas e ações;

II - alterar os indicadores dos programas e seus respectivos índices;

III - alterar metas físicas;

IV - adequar a meta física de ação orçamentária para compatibilizá-la com alterações no seu valor, produto, ou unidade de medida, efetivadas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais ou por leis que alterem o Plano Plurianual;

V - adequar o Anexo I - Prioridades e Metas da Lei Complementar nº 112 de 29 de Julho de 2021 para compatibilizá-la com o Plano Plurianual 2022-2025;

VI - incorporar as alterações de que trata o § 3º do art. 10 desta Lei, decorrentes da aprovação da Lei Orçamentária Anual de cada exercício.

Parágrafo único. O Poder Executivo divulgará, na internet, no prazo de 120 (cento e vinte) dias da publicação da Lei Orçamentária Anual de cada exercício, os anexos atualizados do Plano com as alterações decorrentes do disposto no inciso V, VI do caput deste artigo.

Um dos princípios orçamentários e financeiros é o da legalidade. Muitos são os artigos da Constituição Federal que determinam a necessária observância da legalidade nos gastos públicos, indo desde a elaboração dos planos e dos programas orçamentários às operações de abertura de crédito, alteração do orçamento e instituição de fundos (arts. 48, II, IV; 166; 167, I, II, V, VI, VII, VIII e IX)<sup>1</sup>.

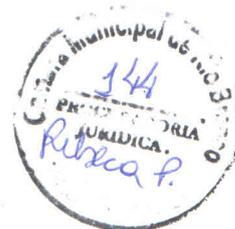
O art. 165 da Constituição e o art. 77 da Lei Orgânica dispõem que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais serão estabelecidos

<sup>1</sup> LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 120.

9



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



por leis de iniciativa do Executivo. Além disso, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais devem ser apreciados pelo Poder Legislativo, conforme arts. 48, II, e 166 da Constituição Federal e arts. 23, II, e 77, § 10, da Lei Orgânica.

O princípio orçamentário da legalidade é tão importante que são vedadas leis delegadas sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III, da Constituição Federal e art. 42, § 1º, da Lei Orgânica). Portanto, nestes temas, não é possível que a Câmara Municipal delegue ao Chefe do Executivo a atribuição para legislar.

No caso, o art. 11 do projeto de lei complementar dá ao Chefe do Executivo a competência para modificar o PPA e a LDO mediante decreto. Todavia, isso não é admitido pela Constituição Federal nem pela Lei Orgânica, pelas seguintes razões:

a) O decreto é um ato infralegal, de caráter regulamentar, e não pode sobrepor-se à lei, muito menos modificá-la (art. 84, IV, da Constituição Federal e art. 58, V, da Lei Orgânica).

b) O art. 11 do projeto é uma delegação legislativa implícita, sendo aplicáveis o art. 68, § 1º, III, da Constituição Federal e o art. 42, § 1º, da Lei Orgânica, que proíbem leis delegadas em matéria de plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

c) O princípio da legalidade requer que as modificações do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias ocorram por intermédio de projeto de lei complementar que será apreciado pela Câmara Municipal, em consonância com os arts. 48, II; 165 e 166, da Constituição Federal e com os arts. 23, II; 43, § 1º, XI; e 77, § 10, da Lei Orgânica.

Vale lembrar que a LOA e as leis de créditos adicionais não podem alterar o PPA, porque lhe são tematicamente subordinadas. Assim, recomenda-se a proposição de emenda supressiva do art. 11.

No tocante ao art. 44 do Estatuto da Cidade e ao art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000, o Prefeito asseverou que o acompanhamento e participação dos conselhos municipais, da sociedade civil, associações de classe e demais instituições na elaboração do PPA 2022-2025 ocorreram entre os dias 17 e 18 de agosto de 2021, além de ser realizada pesquisa com participação direta da população (fls. 21/23).

Todavia, é imprescindível a realização de audiência pública com a participação do maior número de segmentos representativos da sociedade civil organizada e população em geral, para apresentação do projeto de PPA e acolhimento de sugestões e propostas. Essa assertiva encontra respaldo no art. 48, § 1º, I, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para adequação do projeto às regras de técnica legislativa, sugere-se que as alíneas *a* e *b* do inciso III do art. 4º sejam convertidas nos incisos **IV** e **V**. No mais, recomenda-se a proposição de emenda para que o art. 10, § 2º, II, tenha a seguinte redação, **suprimindo-se a alínea a**:



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



Art. 10, § 2º.....  
II - alteração ou exclusão de programa: exposição das razões que motivam a proposta.  
.....

Finalmente, quanto às emendas de fls. 121/138, não se constata vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, pois tratam dos temas afetos ao plano plurianual (art. 165, § 1º, da Constituição). Tampouco há que se cogitar em violação à Lei de Responsabilidade Fiscal porquanto as emendas propostas possuem inequívoco caráter programático e não criam diretamente despesas, apenas versam sobre metas da Administração municipal, que podem ou não ser atingidas no quadriênio de 2022 a 2025.

Porém, não há nos autos prova da tempestividade das emendas, tampouco a especificação da data em que foram protocolizadas (arts. 205, parágrafo único, e 209, do Regimento Interno). Assim, é imprescindível que a Diretoria Legislativa certifique se as emendas foram propostas no prazo regimental ou não

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 14/2021, com as emendas sugeridas. Quanto às emendas de fls. 121/138, esta Procuradoria entende que inexistente vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, devendo a Diretoria Legislativa certificar quanto à tempestividade conforme os arts. 205, parágrafo único, e 209 do Regimento Interno.

Sugere-se ainda a realização de audiência pública com a participação do maior número de segmentos representativos da sociedade civil organizada e população em geral, para apresentação do projeto de PPA e acolhimento de sugestões e propostas.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 29 de setembro de 2021.

  
Renan Braga e Braga  
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL**



**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 14/2021**

**ASSUNTO:** “DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO PARA O QUADRIÊNIO 2022-2025 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

**INTERESSADO:** DIRETORIA LEGISLATIVA

**DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL**

Aprovo o Parecer de nº. 247/2021, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-AC, 04 de outubro de 2021.

  
**Evelyn Andrade Ferreira**  
Procuradora-Geral  
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

\_\_\_\_/\_\_\_\_/2021

COMISSÕES TÉCNICAS