**COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO**

**Parecer Nº 581/2018**

**EMENDA CM Nº 103/2018**

**– RELATÓRIO –**

Distribuída a esta Comissão, para análise e Parecer, a Proposta de Emenda Aditiva de nº CM 103/2018, de autoria do nobre Vereador Josafá Anderson, oferecida ao Projeto de Lei EM nº 070/2018, de autoria do chefe do Executivo Municipal, o qual dispõe sobre a revisão no Plano Plurianual de Governo do Município de Divinópolis – PPA 2018/2021 (Lei nº 8.399/2017) para os exercícios de 2019, 2020 e 2021.

A Proposta em exame foi apresentada no prazo regimental (Art. 181, parágrafo único da Resolução nº 392/2008 – Regimento Interno da Câmara Municipal).

A Proposta de Emenda Aditiva CM de nº 103/2018 ao Projeto de Lei EM nº 070/2018, de autoria do Vereador Josafá Anderson, propõe, para o exercício de 2019, os seguintes acréscimos:

> 1) O valor de R$ 219.728,33 (duzentos e dezenove mil, setecentos e vinte oito reais e trinta e três centavos) no Anexo III – Projeto/Atividade/Operação Especial nº 2436 – IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO PROGRAMA ESTRATÉGIA EM SAÚDE DA FAMÍLIA – Programa 0012 – (Mais Saúde – Cidade Saudável), bem como na Planilha contendo os Programas de Governo;
>
> 2) O valor de R$ 219.728,33 (duzentos e dezenove mil, setecentos e vinte oito reais e trinta e três centavos) no Anexo III – Projeto/Atividade/Operação Especial nº 2356 – INFRAESTRUTURA URBANA E RURAL – Programa 0005 (Infraestrutura Planejada e Operações Urbanas).

Consoante se depreende da Proposta de Emenda em exame, para atender as despesas retrocitadas,

dever-se-á anular o valor de R$ 439.456,66 (quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e sessenta e seis centavos) previsto no Anexo III, sendo a metade no Programa/Atividade/Operação Especial nº 2121 – MANUTENÇÃO DAS OPERAÇÕES E CONTRATOS DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO (Programa 0008), e na parte correspondente no Anexo II.

Eis o relatório.

**– FUNDAMENTAÇÃO –**

Inicialmente, cumpre-nos esclarecer que compete a esta Comissão manifestar sobre os aspectos estritamente legais-formais da Proposição. Senão, vejamos:

**DA INICIATIVA DA PROPOSTA:**

Quanto à iniciativa, a Proposta de Emenda Aditiva CM de nº 103/2018 se coaduna com o disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal de Divinópolis (Art. 203, parágrafo único da Resolução nº 392/2008) e, portanto, a proposição não contém óbice de natureza formal quanto à sua iniciativa e à competência da matéria.

Deve-se observar, ainda, a situação peculiar envolvida no caso posto sob apreciação. Isso porque o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018/2021, constituído pela Lei nº 8.399, de 28 de dezembro de 2017, encontra-se submetido ao processo de REVISÃO, nos termos propostos no Projeto de Lei EM nº 070/2018. Portanto, qualquer Emenda proposta à Lei Orçamentária para o exercício de 2019 deve estar compatível com o PPA *revisado*. Desse modo, como a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2019 (Projeto de Lei EM nº 072/2018) é concomitante à tramitação do Projeto de Revisão do Plano Plurianual – 2018/2021 (Projeto de Lei EM nº 070/2018), resta ao nobre Vereador coadunar suas Propostas de Emendas ao Projeto da LOA ao Projeto da Lei revisora do PPA. Portanto, a Proposta de Emenda CM nº 103/2018 ao Projeto de Lei EM n º 070/2018 está procedimentalmente correta.

**DA ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL**:

A *justificativa* da Proposição em análise, com a exposição de sua motivação e dos benefícios dela resultantes, foi vazada nos seguintes termos:

> *"A presente Emenda traz para o Projeto de atualização do PPA a compatibilidade com as alterações pelas Emendas de N°s Cms- 101 e 102/2018 de nossa autoria."*

Dito de outro modo, conclui-se que o nobre Vereador apresentou as Propostas de Emenda de n° 101/2018 e n° 102/2018, ambas de natureza impositiva, ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2019 – Projeto de Lei EM de n° 072/2018 – em trâmite nesta Casa Legislativa. Porém, segundo justifica, aquelas referidas Propostas de Emendas ao Projeto da Lei Orçamentária somente podem ser levadas ao cabo se estiverem compatíveis com o Plano Plurianual correspondente. Portanto, a presente Proposta de Emenda CM de n° 103/2018 ao Projeto de Lei EM n° 070/2018, no inteligir do seu Autor, se justifica para harmonizar as alterações propostas nas duas leis de natureza orçamentária (LOA e PPA).

Com efeito, a Constituição da República e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000) determinam que a Administração periodicamente planeje sua atividade financeira para a realização de políticas públicas, por meio da elaboração das seguintes leis de natureza orçamentária, a saber:

1°) Plano Plurianual – PPA

2°) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

3°) Lei Orçamentária Anual – LOA

Essas três leis compõe o "ciclo orçamentário" e desempenham o papel de integrar as atividades de planejamento e execução orçamentária para garantir, de forma legal e coesa, o sucesso da ação governamental no Município. Por consectário lógico, elas devem ser elaboradas, aprovadas e executadas de forma integrada.

Importante ressaltar que as Leis supracitadas são leis ordinárias, legitimadas na Constituição da República, na Constituição do Estado de Minas Gerais e, ainda, na Lei Orgânica do Município de Divinópolis, sendo, portanto, leis com mesma hierarquia formal, porém, nota-se verdadeira relação de subordinação temática entre elas, sobretudo em razão da lógica de precedência a ser observada consequencialmente entre elas, na seguinte ordem:

PPA → LDO → LOA

Em apertada síntese, essa ligação coaxial entre as leis de natureza orçamentária se justifica porque o PPA tem maior duração e é a Lei mais abrangente de todas, pois engloba as despesas de duração continuada, bem como as despesas que ultrapassem mais de dois exercícios financeiros. No PPA se definem as estratégias, diretrizes e metas do governo para um período de quatro anos. A LDO, por seu turno, fixa parâmetros gerais para a orientação da LOA e, dentre outras coisas, estabelece suas metas e prioridades para o ano seguinte, ou seja, define as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no exercício financeiro subsequente. Logo, a LDO tem vigência menor que a PPA. Por fim, a LOA deve estar alinhada ao PPA e à LDO, e sua função primordial é trazer a estimativa da receita pública e fixar a sua despesa para o exercício financeiro correspondente de maneira minudente. Dessa forma, é visível a relação consequencial entre as três leis orçamentárias.

O doutrinador Harrison Leite[1] bem apanha essa intercomunicação umbilical entre as citadas leis de natureza orçamentária, quando enfatiza que:

> *"O PPA, por ser mais abrangente, contém normas que serão desdobradas e especificadas na LDO e na LOA. Nesse ponto, a LDO e a LOA acabam subordinadas ao PPA, pois não podem conter dispositivos que lhes sejam contrário. Em caso de conflito entre as duas leis, prevalece o disposto no PPA. De igual modo, a Lei Orçamentária Anual (LOA), por ser subordinada ao PPA e à LDO, não pode conter dispositivos que os contrariem. Quando isso ocorrer, o PPA e a LDO, nessa ordem, prevalecem."*

1 LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. Editora JusPODIVM, 5ª ed. Salvador, pág. 134.

Logo, exatamente porque há evidente integração entre as mencionadas leis de natureza orçamentária é que se diz que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual (ou aos projetos que a modifiquem) somente podem ser aprovadas se estiverem compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse sentido a norma da Constituição da República – reproduzida em igual teor na Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 160, inciso III, alínea "a") e na Lei Orgânica Municipal (art. 88, §1°, inciso I) – aduz:

> "*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.*
>
> *(...)*
>
> *§ 3° 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;*" (Destacou-se).

Colocada a normatização incidente, conclui-se que o presente Projeto de Emenda CM n° 103/2018 objetiva harmonizar os correspondentes Projetos de Emendas Impositivas – apresentados pelo mesmo Autor – ao Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2019 (Projeto de Lei EM n° 072/2018) ao Projeto de Revisão do PPA (Projeto de Lei EM n° 070/2018), e, assim, cumprida esta exigência constitucional de conformidade, se mostrem aptos para serem avaliados e aprovados naqueloutra instância de tramitação legislativa.

A fim de sustentar as afirmações acima assentadas, foi solicitado ao Contador desta Câmara Municipal, Sr. Cristiano Gomes Pinheiro, a análise técnico/financeira do conteúdo normativo principal da proposta de revisão do PPA constante nos Anexos do Projeto de Lei EM n° 070/2018, bem como de todas as Propostas de Emendas que lhes são adjacentes. Em resposta, o Contador encaminhou para esta Comissão o Ofício CM n° 045/2018 com as suas precisas anotações. No que pertine às Propostas de Emendas apresentadas ao Projeto de Lei EM n° 070/2018, o Contador assim se manifestou:

> "*Quanto às emendas apresentadas, verificamos que todas elas são emendas de compatibilidade entre o projeto da Lei Orçamentária Anual e o projeto de Revisão do PPA, para atendimento ao disposto no §3° do artigo 166 da Constituição Federal, portanto a análise quanto a sua aprovação ou não dependem primeiramente da análise das emendas correspondentes no projeto na LOA.*" (Ofício CM – 045/2018).

Por conseguinte, o Contador emitiu sua opinião favorável a regular tramitação e aprovação da Proposta de Emenda n° 103/2018.

À vista do atual arcabouço legislativo pátrio, compreende-se que a Proposta de Emenda CM n° 103/2018 ao Projeto de Lei EM n° 070/2018 objetiva cumprir um rigor formal instrumental de conformidade com o Plano Plurianual *revisado*, na forma estatuída no art. 166, §3°, inciso I da Constituição Federal, desobstruindo, assim, a tramitação das correspondentes Propostas de Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para o Exercício Financeiro de 2019. É forçoso concluir, portanto, que, nesta oportunidade, não compete a esta *Comissão de Justiça, Legislação e Redação* o enfrentamento do mérito acerca das destinações orçamentárias constantes na Proposta de Emenda n° 103/2018. E restrita à análise de seu aspecto formal-legal e procedimental, esta Comissão não verifica a existência de óbice à tramitação, discussão e deliberação Plenária da mencionada Proposta.

**– CONCLUSÃO –**

Pelo exposto, esta Comissão se manifesta pela legalidade, constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Emenda CM n° 103/2018 ao Projeto de Lei EM n° 070/2018.

Conforme elucidado ao longo deste Parecer, deve-se ressalvar o caráter de instrumentalidade do Projeto de Emenda CM n° 103/2018, de modo que a sua aprovação depende, antes, da aprovação dos seus correspondentes Projetos de Emendas apresentados ao Projeto de Lei EM n° 072/2018 (Projeto de Lei

Orçamentária para o exercício de 2019).

Salienta-se que, este Parecer, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o parecer.

Divinópolis, 07 de dezembro de 2018.

_____

Vereador Relator Ademir Silva

_____

Vereador Membro Renato Ferreira

_____

Vereador Suplente Edson Sousa

_____

Thaiane Maria Pires
Procuradora do Legislativo