





DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRAÇÃO

# PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"  
Secretaria Municipal de Governo e Administração

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS (Projeto de Lei nº 94/2014)

Ao Excelentíssimo Senhor

**VEREADOR PAULO MATTIOLI JUNIOR**

DD. Presidente da Egrégia Câmara Municipal de Assis

Assis - SP

Senhor Presidente,

Submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência e dos Senhores Vereadores, o incluso Projeto de Lei, que dispõe sobre a alteração, inclusão de metas e valores definidos no PPA – Plano Plurianual de 2014 a 2017, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 e dá outras providências.

As alterações atendem a Lei Federal nº 4.320/64, devidamente recepcionada pelo artigo 165, da Constituição Federal de 1988 e, Lei Complementar nº 101/00, arts. 5º, 16 e 17, que tratam da compatibilidade entre as peças de planejamento orçamentário, ou seja, PPA, LDO e LOA.

Assim, é imprescindível que a presente proposição seja apreciada anteriormente ao Orçamento de 2015, apresentado por meio do Projeto de Lei nº 94/2014, o qual já contempla todas as modificações aqui propostas.

O conteúdo programático do PPA e da LDO se encontra explicitado nos anexos que fazem parte integrante desta proposição, apresentando a nova redação dos programas, seus objetivos e previsão de despesas com a indicação das ações e metas para o exercício de 2014 a 2017.

A preocupação desta Administração Municipal, portanto, é proceder adequações nas referidas leis municipais, de forma que reflitam efetivamente um programa de governo com propostas claras de ação, comprometido com as boas práticas administrativas.

Esta reorientação no processo de planejamento, trata de revisar e resgatar o modelo de gestão e sua relação de responsabilidade direta com as políticas e ações visando a manutenção da máquina administrativa, como meio de superar a carência de recursos, enfrentar desafios e atender as demandas da população.



DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRAÇÃO

# PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"  
Secretaria Municipal de Governo e Administração

Expostas as razões que justificam a presente iniciativa, encaminho por intermédio de Vossa Excelência, para apreciação e deliberação o Projeto de Lei nº 94/2014, por meio do qual o Executivo Municipal solicita autorização para dispor sobre a alteração, inclusão de metas e valores, definidos no PPA - Plano Plurianual de 2014 a 2017, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2015 e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Assis, em 28 de outubro de 2014.

**RICARDO PINHEIRO SANTANA**  
Prefeito Municipal



DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRAÇÃO

PROCESSO N.º 169/14

PARECERES N.º 169/14

# PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"  
Secretaria Municipal de Governo e Administração

PROJETO DE LEI Nº 94/2014. 138/14

Dispõe sobre a alteração, inclusão de metas e valores, definidos no Plano Plurianual – PPA de 2014 a 2017, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 e dá outras providências.

## O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS:

Faz saber que a Câmara Municipal de Assis aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** - Ficam incluídos e alterados aos anexos I, II e III relativos as receitas, metas e programas governamentais do PPA - Plano Plurianual para os exercícios 2014/2017 conforme Lei Municipal nº 5.776 de 19 de julho de 2013 e aos anexos V e VI da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, nos termos da Lei Municipal nº 5881 de 27 de junho de 2014, nos seguintes programas governamentais, projetos e atividades incluídos por esta Lei nos termos dos anexos I, II, III, V e VI, que desta ficam fazem parte integrante.

**Art. 2º** - As fontes de financiamento para os referidos programas governamentais serão os constantes da lei orçamentária de cada exercício financeiro, demonstradas por categorias de despesas.

**Art. 3º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Assis, 28 de outubro de 2014.



**RICARDO PINHEIRO SANTANA**  
Prefeito Municipal



# PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS

PAÇO MUNICIPAL "PROFª JUDITH DE OLIVEIRA GARCEZ"  
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E NEGÓCIOS JURÍDICOS

## PARECER JURÍDICO N.º 242/2014

**"MINUTA DE PROJETO DE LEI –  
PRETENDE DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA  
PARA ALTERAÇÃO, INCLUSÃO DE METAS  
E VALORES, DEFINIDOS NO PPA (2014 A  
2017) E NA LDO PARA O EXERCÍCIO DE  
2015 – VIABILIDADE JURÍDICA."**

### DO RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Prefeito do Município de Assis, Dr. Ricardo Pinheiro Santana, apresenta projeto de lei que: ***"Dispõe sobre a alteração, inclusão de metas e valores, definidos no Plano Plurianual – PPA de 2014 a 2014, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, e dá outras providências."***

Depreende-se da leitura do sobredito Projeto de lei que o Município de Assis visa à alteração e inclusão aos anexos I, II e III, relativos as receitas, metas e programas governamentais do PPA – Plano Plurianual para os exercícios 2014 a 2017 e aos anexos V e VI da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, incluindo os programas governamentais, projetos e atividades indicados no Projeto de Lei ora em análise, devidamente indicados em seus anexos I, II, III, V e VI, que fazem parte integrante do texto de lei.

O objetivo da proposição, segundo noticia o texto de exposição de motivos ao Projeto de Lei, se norteia na necessidade de uma nova redação dos programas, seus objetivos e previsão de despesas, com a indicação das ações e metas para o exercício de 2014 a 2017.

Menciona, ainda, que a proposição tem como objetivo proceder às adequações nas leis municipais n.ºs. 5.776/2014 e 5.881/2014, de forma que reflitam efetivamente um programa de governo com propostas claras de ação e comprometimento com as boas práticas administrativas.

Por fim, aduz que as mudanças propostas visam dar amplitude as políticas e ações visando a manutenção da máquina administrativa, como meio de superar a carência de recursos, enfrentar desafios e atender as demandas da população.

Este, em apertada síntese, o relatório do essencial.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS

PAÇO MUNICIPAL "PROFª JUDITH DE OLIVEIRA GARCEZ"  
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E NEGÓCIOS JURÍDICOS

### DA MANIFESTAÇÃO DA SMNJ

*Ab initio*, impende salientar que a emissão de parecer por esta Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos prende-se única e exclusivamente a análise jurídica do tema. Por corolário, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros deste Poder Executivo ou até mesmo pela Casa de Leis.**

Assim, a opinião técnica deste subscritor é estritamente jurídica e opinativa, **não podendo substituir jamais a manifestação da Câmara Municipal de Assis**, pois a vontade da população deve ser cristalizada por intermédio de seus representantes eleitos. E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis.

### DA ADMISSIBILIDADE:

Adentrando na análise da proposição legislativa propriamente, observa-se que o projeto encontra-se em conformidade com a técnica legislativa, estando de acordo com a legislação aplicável.

No que se refere à competência legiferante do Município, o presente Projeto de Lei acha-se amparado pelo art. 30, I da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local. Vejamos:

**"Art. 30 - Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
(...)"**

Com efeito, por força ainda do art. 59, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil 1988 – CRFB/88 cabe à Lei Complementar dispor sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Obedecendo a essa determinação constitucional, o legislador aprovou a Lei Orgânica do Município de Assis, que assim dispõe:

**"Artigo 14 - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente:**

...  
**III - votar o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o orçamento anual, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;**



# PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS

PAÇO MUNICIPAL "PROFª JUDITH DE OLIVEIRA GARCEZ"  
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E NEGÓCIOS JURÍDICOS

**Artigo 54 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que disponham sobre:  
IV - Orçamento Anual, Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual.**

**Artigo 57 - Nenhuma lei que crie ou aumente despesas públicas será sancionada sem que dela conste indicação dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos."**

Desse modo, observa-se que a proposição legislativa em comento encontra-se de acordo com a supracitada Lei Complementar, notadamente no que tange à indicação das fontes de recursos para custeio e financiamento dos programas governamentais, que serão indicadas na lei orçamentária de cada exercício financeiro.

Justifica-se a proposição em tela devido à necessidade de adequação de seus programas a situações não previstas quando da formulação do Plano, em 2013. O presente projeto tem por objetivo conferir maior racionalidade e objetividade às ações governamentais como parâmetro financeiro à receita estimada para 2015.

Além disso, cumpre destacar que o projeto de lei está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito por seu autor. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Assim, cumpre-me manifestar sobre o aspecto legal do projeto, avaliando os aspectos estritamente formais da proposição em tela, sem adentrar, no entanto, acerca nas nuances e peculiaridades que nortearam as alterações propostas.

## DA LEGALIDADE

No caso em tela, tem-se que a intenção do Chefe do Poder Executivo ao obter autorização legislativa para a alteração e inclusão de metas e valores definidos no Plano Plurianual, exercício 2014 a 2017, e na Lei Orçamentária anual para exercício de 2015, com o fim de operacionalizar e otimizar toda uma gama de serviços públicos prestados pela Prefeitura de Assis, possuindo, assim, cunho eminentemente social, valendo-se, pois, das previsões legais insculpidas nos artigos 165 e 166, §§ e incisos respectivos da Constituição Federal, bem como dos artigos 14, III, 54 e 57, todos da Lei Orgânica do Município e na Lei nº 4.320/64.

O orçamento anual é produto de um processo de planejamento que incorpora as intenções e prioridades da população expressas no Plano Plurianual - PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS

PAÇO MUNICIPAL "PROF<sup>ª</sup> JUDITH DE OLIVEIRA GARCEZ"  
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E NEGÓCIOS JURÍDICOS

O Plano Plurianual – PPA regula os projetos governamentais de média duração (quatro anos), ou seja, aqueles programas que tenham existência temporal superior a um exercício financeiro. Como existem obras, ações, ou mesmo projetos de governo desenvolvidos em um intervalo de tempo superior a um ano, a criação do plano plurianual pretende atender a essa necessidade, visando assegurar o planejamento e a transparência por meio de uma disciplina legal que regule tais casos.

Dentro da idéia de planejamento financeiro, o plano plurianual qualifica este planejamento na medida em que ordena as estruturas de todos os planos e programas.

Disso resulta a conclusão de que o sistema orçamentário concebido pela Constituição de 1988 adotou o orçamento-programa, prevendo a integração do orçamento público com o econômico, garantindo a coordenação da política fiscal com a política econômica. Pode-se afirmar que o plano plurianual é modalidade de planejamento conjuntural criado para promover o desenvolvimento econômico e o equilíbrio.

O Plano Plurianual para o período 2014/2017 estabelece as diretrizes, estratégias e objetivos do Governo, expressos nos programas e nas ações orçamentárias que o compõem.

Eis o que prevê o art. 165 da Carta Política de 1988, *in verbis*:

***“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.”***

A revisão do PPA é necessária para o seu aperfeiçoamento, que ocorre por meio da atualização dos programas e ações que o constitui, de modo a refletir as demandas da sociedade.

No que concerne à iniciativa, a aludida proposição legislativa não apresenta nenhum óbice, uma vez que trata de alteração ao PPA e à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2013, peça legislativa de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal.

Sobre o tema, o administrativista Hely Lopes Meirelles, em seu livro “Direito Municipal Brasileiro”, 7ª ed., p. 443, esclarece, de forma objetiva, que: *“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos*





## PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS

PAÇO MUNICIPAL "PROFª JUDITH DE OLIVEIRA GARCEZ"  
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E NEGÓCIOS JURÍDICOS

*61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (grifo nosso).*

Nessa senda, é impossível prever com exatidão de detalhes as necessidades de gastos futuros, por causa, em grande parte, do fato de que as condições econômicas e as circunstâncias em que se desenvolvem as atividades têm variações. Essas variações e os erros normais nas estimativas podem ter como resultado maiores ou menores gastos que os previstos no orçamento, e é por esta razão que, na execução do orçamento, devem ser introduzidos critérios de flexibilidade. A flexibilidade é própria da natureza de toda a programação de trabalho ou plano administrativo.

Por corolário, é de bom alvitre que deve caber ao governante, consagrado nas urnas, a responsabilidade de elaborar o seu plano de ação governamental, promovendo o direcionamento de despesas públicas para setores reputados prioritários e dentro da plataforma de campanha, sob pena de faltar legitimidade para governar. Nesse contexto, torna-se imprescindível a flexibilidade orçamentária.

No caso em apreço, o projeto de lei ora em análise é de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal de Assis, estando, portanto, em conformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor.

Desse modo, deve-se salientar que cabe ao Chefe do Poder Executivo Municipal fixar as metas e prioridades da Administração Pública Municipal, bem como as metas e riscos fiscais. Significa dizer, todos os objetivos da Administração para o ano de 2015, metas físicas e financeiras estão contemplados na LDO.

No que concerne à alteração da mencionada peça orçamentária, essa só é possível quando, comprovadamente, se demonstre necessidade de compatibilizá-la às mudanças ocorridas tanto no cenário econômico quanto social, de modo a atender as reais necessidades do Município. De modo que os motivos norteadores do Projeto de Lei deve explicitar de fato quais as mudanças ocorridas no cenário econômico e social aptas a justificar a alteração às Leis nºs. 5.776/2013 (PPA) e 5.881/2014 (LDO).

Ademais, é oportuno ressaltar a necessidade de compatibilização da LDO ao Plano Plurianual - PPA, como prescrito, impositivamente, pelo §4º do art. 166 da CRFB/1988.

5



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS

PAÇO MUNICIPAL "PROFª JUDITH DE OLIVEIRA GARCEZ"  
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E NEGÓCIOS JURÍDICOS

Portanto, estando em perfeita harmonia com o comando normativo pátrio supramencionado, merece o Projeto de Lei em comento toda consideração da edilidade assisense.

Ademais, cabe, ainda, acrescentar que o orçamento não deve ser interpretado de forma rígida, que obrigue os administradores a seguir exatamente todas as despesas previstas nos programas de trabalho, e obedecendo ainda à natureza da despesa, haja vista que, durante a sua execução podem surgir várias situações não previstas quando de sua elaboração, o que, diga-se de passagem, é justamente a situação verificada no caso telado.

### CONCLUSÃO

Por essas razões, este parecerista **opina pela POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado junto à Câmara Municipal de Assis, devendo o mesmo, por conseguinte, ser devidamente encaminhado para votação àquela Casa de Leis.

É o parecer, ressalvando salvo melhor e soberano juízo do Plenário da Câmara Municipal de Assis.

Assis, 27 de outubro de 2014.

**EMERSON DIAS PAYÃO**  
Assessor Jurídico  
- OAB/SP 170.668 -



# *Câmara Municipal de Assis*

ESTADO DE SÃO PAULO

## PARECER JURÍDICO

**PROJETO DE LEI Nº. 138/2014**  
**PARECER Nº. 169/2014**

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a alteração, inclusão de metas e valores definidos no Plano Plurianual do Município de Assis, para o exercício de 2014 a 2017, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 e dá outras providências.

O Projeto de Lei em epígrafe, versa sobre alteração do Plano Plurianual do Município de Assis, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração para os exercícios de 2014 a 2017 e Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014.

Não se verificou da análise jurídica do Projeto, incompatibilidade com a disciplinação constitucional da matéria.

Assim, pode o presente ser enviado ao Plenário para apreciação, sendo o quórum de aprovação o de **maioria absoluta**, nos termos do art. 53, IX do Regimento Interno da Câmara.

É o parecer.

Assis, 17 de novembro de 2014.

  
**DURVALINO BINATO NETO**  
**ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO**