

Trata-se de PL que "Estabelece o Plano Plurianual do Município de Sorocaba para o período 2010 a 2013 e define as metas e prioridades da administração pública municipal para o exercício de 2010" (*fls. 07/174*), de autoria do Sr. Prefeito Municipal, dizendo a *mensagem que*: "...Além de cumprir sua função primordial, o projeto contempla um anexo específico sobre as metas e prioridades para o exercício de 2010, que se referem às Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010. Em resumo, não se podia detalhar metas e prioridades para um único exercício se o plano maior, para os quatro exercícios, ainda não estava disponível..." (*fls.02/06 - 5º parágrafo, SEJ-DCDAO-PL-EX-060/2009-fls.04*).

O *Art. 1º caput* do PL estabelece o Plano Plurianual (PPA) do Município para o quadriênio 2010/2013, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, definindo as "diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública municipal", na forma dos Anexos I a V; o *§ 1º autoriza* o Executivo a modificar a unidade executora e adequar as metas físicas em função de modificações nos programas ditadas por leis orçamentárias; os *§§ 2º e 3º* referem que as disposições do PPA compreende a *atuação* de "todos os órgãos da Administração Direta e Indireta e da Câmara Municipal, inclusive das empresas em que o Município detém o controle acionário" e no caso de empresas *não dependente* "somente seus investimentos estão incluídos nos programas e ações constantes dos anexos desta Lei"; o *Art. 2º* refere que as *diretrizes* para o quadriênio 2010/2013 deverão seguir os "macroobjetivos" indicados nos *incisos I a III*; o *Art. 3º* dispõe que as estimativas dos valores constantes dos anexos da Lei não constituem limites para a elaboração das leis orçamentárias e suas modificações; o *Art. 4º* refere que na *elaboração* das *leis orçamentárias* ou das *leis de diretrizes orçamentárias* e nos *créditos extraordinários* "poderão ser criados novos programas ou ações ou modificados os existentes, considerando-se, em decorrência, alterado o Plano Plurianual"; o *Art. 5º* estabelece que "As metas e prioridades da administração pública municipal para o exercício de 2010, na conformidade do exigido pelo art. 165, § 2º da Constituição Federal, são as fixadas no Anexo VI"; segue-se a cláusula de *vigência* da Lei (*Art. 6º*).

A matéria constante do PL está prevista na Constituição Federal, segundo a qual o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º, CF).

Em face do que estabelece o art. 29 *caput* da CF, as normas que regulam o Plano Plurianual endereçadas à administração pública federal também se aplicam compulsoriamente aos Municípios, por simetria.

Tendo sido vetado o artigo 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, Capítulo II – Do Planejamento, Seção I – Do Plano Plurianual), permanecem válidas as regras contidas no artigo 35, § 2º, inciso I, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, a saber:

“Art. 35...

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;”

Desse modo, o projeto do Plano Plurianual deverá ser encaminhado à Câmara Municipal até 31 de Agosto do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito, devendo ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa anual, que se dará em *15 de dezembro de 2009* (art. 50 LOM e art. 5º RI), aplicando-se aos municípios os prazos previstos no artigo citado dos ADCT da Constituição da República.

Com relação ao Estado de São Paulo, no exercício de sua competência legislativa concorrente para legislar sobre orçamento, outorgada pelo art. 24, § 3º, da Constituição da República, na ausência de norma federal sobre o assunto, foi editada a Emenda Constitucional nº 24, de 23 de janeiro de 2008, que alterou a redação do § 9º do art. 174 da Constituição Paulista, com o teor seguinte:

“Art. 174...

§ 9º O Governador enviará à Assembléia Legislativa:

1 – até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador eleito, o projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual;

2 – até 30 de abril, anualmente, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias;

3 – até 30 de setembro, de cada ano, o projeto de lei da proposta orçamentária para o exercício subsequente.”

A tramitação do projeto sob exame está regida pela Lei Orgânica do Município de Sorocaba, a qual dispõe:

.....

“Art. 95. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

§ 1º Caberá à Comissão da Câmara Municipal:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual e sobre as contas do Município apresentadas anualmente pelo Prefeito;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais, acompanhar e fiscalizar as operações resultantes ou não da execução do orçamento, sem prejuízos das demais comissões criadas pela Câmara Municipal.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão de Orçamento e Finanças, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma do Regimento Interno, pelo Plenário da Câmara Municipal.

...

§ 5º O Prefeito Municipal poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão de Orçamento e Finanças, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito Municipal nos termos de lei municipal, enquanto não vigor a lei complementar de que trata o § 9º do artigo 165 da Constituição Federal.

§ 7º Aplicam-se aos projetos referidos neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”.

O Regimento Interno da Câmara, a que se refere o art. 95 da LOM retrotranscrito, regula o *andamento* dos projetos orçamentários, estabelecendo o seguinte:

“Art. 122. Os projetos de lei versando o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias deverão ser enviados à Câmara com a antecedência necessária para que possam ser compatibilizados com a elaboração da proposta orçamentária anual, observada a Lei Orgânica Municipal.

...

Art. 124. Recebidos do Executivo os Projetos de Lei sobre o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias –LDO e Orçamento Anual, serão encaminhados à deliberação e, após, enviados à Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Parcerias.

§ 1º A Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Parcerias terá o prazo máximo de cinco (5) dias para o exame formal e fará adaptações no projeto, se necessárias.

§ 2º Após a emissão do parecer, o projeto ficará com a Mesa durante cinco (5) dias para recebimento de emendas, sendo enviado, a seguir, à Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Parcerias, que sobre elas se pronunciará dentro de cinco (5) dias.

§ 3º Exarado o parecer sobre as emendas, o projeto irá à Ordem do Dia, para a primeira discussão na sessão imediata, quando será o projeto votado e as emendas uma a uma.

...

Art. 129...

...

§ 2º O Prefeito poderá enviar mensagem à Câmara para propor modificação nos projetos do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, enquanto não iniciada a votação da parte cuja alteração é proposta”.

Nos termos do art. 95, § 7º, da LOMS, acima transcrito, aplicam-se ao projeto do PPA as regras de tramitação comum do processo legislativo, cabendo à Comissão de

Economia, Finanças, Orçamento e Parcerias examinar a proposta do PPA e emitir parecer, bem como receber as emendas apresentadas e exarar os pareceres sobre elas.

Quanto ao *conteúdo* do PPA, estabelece o art. 91, § 1º, da LOMS, em harmonia com o disposto no art. 165, § 1º da Constituição da República, o seguinte:

“Art. 91. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II - ...

III - ...

§ 1º O plano plurianual compreenderá:

I – diretrizes, objetivos e metas para as ações municipais de execução plurianual;

II – investimentos de execução plurianual;

III – gastos com a execução de programas de duração continuada.

...”

Nas lições de JOSÉ NILO DE CASTRO: “Plano é documento, é norma-objetivos em que se encontram diretrizes, objetivos e metas, cujos conceitos vimos há pouco, da administração pública para certo período – em nosso ordenamento jurídico, para período de quatro anos; por isso é que se denomina plano plurianual” (*in Responsabilidade Fiscal nos Municípios*, ed. 2001, pág. 34).

O mesmo autor enuncia os conceitos seguintes: “O processo de planejamento está a atrair – são palavras contidas e repetidas na LFR – *as diretrizes*, o conjunto de critérios de ação e de decisão a disciplinar e a orientar os diversos aspectos desenvolvidos no planejamento; *objetivo*, está este integrativo conformador do processo de planejamento a indicar os resultados que a Administração pretende alcançar com a realização das ações; *metas* representam especificações e quantificações físicas dos objetivos estabelecidos;” (*in ob. cit.*, pág. 32).

Afirma ainda o citado autor, discorrendo sobre o assunto, que: “O PPA municipal é ação governamental, com os objetivos e metas plurianuais da política fiscal, lembradas e reescritas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme se verá, em consonância com as premissas, objetivos e metas das políticas públicas econômica nacional e de desenvolvimento social, a que não podem nem devem deixar de acudir os Municípios. É a imperatividade do PPA, da planificação econômica, como resultado indissociável... É dizer: se determinada obra ou projeto não constar do PPA ou de lei que autorize sua inclusão, não poderá receber recursos orçamentários nos anos seguintes, de duração do PPA (art. 167, § 1º, CR, além do Anexo de Metas Fiscais da LDO, segundo a LRF)... O que são leis orçamentárias? São leis de meios, ou leis-instrumentos. Uma elementar comparação. Qual o instrumento do lavrador? São suas enxadas, suas foices, com que prepara a terra para o plantio. Não há como amanhar-lhe a terra sem os instrumentos. Também a Administração Pública não poderá alcançar seus objetivos institucionais sem a lei de meios – o orçamento. Mas, na contextura da LRF, o PPA, a LDO e a LOA perfazem uma unidade indissociável. A trindade orçamentária para a unidade orçamentária” (*in ob.cit.* pág. 35 e 37).

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) estipula que a validação orçamentária de investimentos plurianuais deva submeter-se à previsão no Plano Plurianual, conforme reza o disposto no art. 5º, § 5º da mesma Lei, a saber:

“Art. 5º ...

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição”.

Ao seu turno, estabelece o art. 167 da CF o seguinte:

“Art. 167. São vedados:

(...)

§ 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”.

No *Capítulo IV – Da Despesa Pública*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, conjugando-se os dispositivos dos *arts. 15, 16, II e 17, § 4º*, tem-se que a expansão da atividade governamental sem amparo no plano plurianual equivale a despesa *não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público*, sujeitando o ordenador de despesa, nestas hipóteses, a responder por crime contra as finanças públicas, nos termos da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

E no *Capítulo IX – Da Transparência, Controle e Fiscalização*, da mesma Lei, no que tange ao projeto do PPA, encontra-se o dispositivo legal referente à realização das *audiências públicas*, a saber:

“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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

É de se registrar que atualmente vige no Município a Lei nº 7.586, de 28 de novembro de 2005, que “Estabelece o Plano Plurianual do Município para o período de 2006 a 2009 e define as metas e prioridades da administração pública para o exercício de 2006 e dá outras providências”.

Com respeito à *deliberação do plenário* acerca da apreciação do PPA sob exame, dispõem os arts. 162 e 164 do Regimento Interno da Câmara, o seguinte:

“Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.

(...)

Art. 164. Dependirão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara:

I - (...)

III - rejeição dos projetos de lei orçamentária, plano plurianual e diretrizes orçamentárias;”

Desse modo, a rejeição do projeto em tramitação depende da votação contrária da maioria qualificada de dois terços (2/3) dos membros da Câmara, ou seja, catorze (14) Vereadores, considerando-se aprovada a proposição caso não atingido o referido quórum.

Sob o aspecto jurídico a opor, remetendo-se o projeto às Comissões desta Casa de Leis.

É o parecer.

Sorocaba, 08 de Setembro de 2009

Claudinei José Gusmão Tardelli
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica