ORIENTAÇÃO TÉCNICA
146/2021

Matéria: Projeto de Lei n. 053/2021
Ementa: PLANO PLURIANUAL. PREVISÃO DE DIRETRIZES E OBJETIVOS PARA DESPESAS DE CAPITAL E PROGRAMAS DE CARÁTER CONTINUADO. PUBLICIDADE PARA MANIFESTAÇÃO DE INTERESSADOS. EMENDAS PARLAMENTARES QUE NÃO IMPORTEM EM AUMENTO DE DESPESA. OBSERVÂNCIA DE PRAZOS. **ORIENTAÇÃO. FAVORÁVEL**

Trata-se de pedido encaminhado pela Servidora Viviane Muller Menezes Nunes ao Departamento Jurídico desta Casa Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do Projeto de Lei n. 053/2021, de autoria do Poder Executivo, que *dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025.*

Os motivos constam em anexo à minuta de lei apresentada.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

A competência material e a legitimidade de iniciativa da presente proposição de lei decorrem do próprio texto constitucional e da própria Lei Orgânica (CRFB, art. 165, I c/c LOM, art. 53, XII), não havendo vícios, pois, neste particular[1].

Adiante.

A Constituição Federal de 1988, embora se refira, apenas, à Administração Pública Federal, refere que a lei que instituir o Plano Plurianual deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas referentes a despesas de capital e a programas de caráter continuado (superior a dois exercícios financeiros)[2].

O objeto, pois, das leis que fixarem os Planos Plurianuais é, em simples palavras, oferecer um norte para as despesas de longa duração e para aquelas que, consequentemente, acarretem aumento de patrimônio, deixando as despesas correntes para as demais leis orçamentárias.

---

[1] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais. [...]
Art. 53 – Compete privativamente ao Prefeito: [...]
XII – enviar ao Poder Legislativo o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de Orçamento, previstos nesta Lei; [...]

[2] § 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.

Av. Flores da Cunha, 799 – Caixa Postal: 440 – Fone: PABX: (54) 3330-2322 – CEP: 995000-000 – Carazinho/RS
E-mail: camaracrz@camaracrz.rs.gov.br www.camaracrz.rs.gov.br CNPJ: 89.965.222/0001-52

Como exemplo de despesas de longa duração, tem-se os possíveis novos planos de carreiras dos servidores públicos, e como exemplo de despesas de capital, a aquisição de imóveis e/ou de títulos representativos do capital de empresas.

Quanto aos prazos para elaboração e aprovação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), tendo em vista inexistir a lei complementar disposta no §9º do inciso I do art. 165 da CRFB, segue-se o previsto no art. 35, §2º, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, senão veja-se:

> Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.
> § 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:
> I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;
> II - à segurança e defesa nacional;
> III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;
> IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;
> V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.
> **§ 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 o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subseqüente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;**
> II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o
> III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Na Lei Orgânica, a matéria resta, assim, disciplinada:

> Art. 87 – Os Projetos de Lei sobre Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais, serão enviados pelo Prefeito ao Poder Legislativo, nos seguintes prazos:
> I – o Projeto de Lei do Plano Plurianual, até 30 de maio do primeiro ano do mandato do Prefeito;
> II – o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias, até 1º de setembro de cada ano;
> III – o Projeto de Lei Orçamentária, até 15 de novembro de cada ano.
> § 1º - Revogado

§ 2º - Os Projetos de Lei de que trata este artigo, após apreciação pela Câmara, deverão ser encaminhados para sanção, nos seguintes prazos:
I – o Projeto de Lei do Plano Plurianual, até 15 de julho do primeiro ano do mandato do Prefeito;
II – o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias, até 15 de outubro de cada ano;
III – o Projeto de Lei Orçamentária, até 15 de dezembro de cada ano.
§ 3º - As emendas serão apresentadas na comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciados na forma regimental, somente podendo 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, excluídos os que incidam sobre:
a) dotação para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida.
III – sejam relacionados:
a) com a correção de erros ou omissões, ou,
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.
§ 4º - O Prefeito poderá enviar mensagem à Câmara para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada a votação na comissão permanente da parte cuja alteração é proposta.
§ 5º - 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 especifica autorização legislativa.

A apresentação à Câmara Municipal do projeto de lei que institua o Plano Plurianual deve ser encaminhado até o dia 1º de agosto e devolvido para sanção até o dia 15 de setembro. (LOM, art. 87).

Mas não é só.

O Poder Legislativo deve, ainda, publicar o PPA, por 15 (quinze) dias, para manifestação dos interessados, antes de submetê-lo à apreciação do plenário. (LOM, art. 88).

Já quanto à sua tramitação legislativa, transcreve-se, aqui, na íntegra, o disposto no Regimento Interno, senão veja-se:

CAPÍTULO II
DO PLANO PLURIANUAL DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DO ORÇAMENTO
Art. 156 - Recebidos do Prefeito os Projetos de Lei do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento, dentro

Av. Flores da Cunha, 799 – Caixa Postal: 440 – Fone: PABX: (54) 3330-2322 – CEP: 995000-000 – Carazinho/RS
E-mail: camaracrz@camaracrz.rs.gov.br www.camaracrz.rs.gov.br CNPJ: 89.965.222/0001-52

dos prazos legais previstos na Lei Orgânica, o Presidente mandará distribuir cópias aos Vereadores e interessados para apresentação de emendas, enviando-as à Comissão de
Justiça e Finanças.
§ 1º - Os prazos de 30 (trinta) dias, no caso dos Projetos de Lei do Plano Plurianual e das Diretrizes Orçamentárias, e de 15 (quinze) dias, no caso do Projeto de Lei do Orçamento, para apresentação de emendas populares fluirá a partir da primeira publicação dos respectivos Editais.
§ 2º - Os prazos para emendas de Vereadores se estenderão por mais 10 (dez) dias, no caso dos projetos de Lei do Plano Plurianual e das Diretrizes Orçamentárias, e mais 5 (cinco) dias, no caso do Projeto de Lei do Orçamento, após o encerramento do prazo para as emendas populares.
§ 3º - *Na apresentação de emendas deverá ser observado* o disposto no artigo 87, § 3º da Lei Orgânica.
§ 4º - Transcorrido o prazo para apresentação de emendas, a Comissão de Justiça e Finanças terá 07 (sete) dias para exarar parecer.
§ 5º - Antes da votação dos Projetos, poderão ser apresentadas subemendas, desde que não alterem o destino das verbas proposto nas emendas, sobre as quais a Comissão deverá emitir parecer.
Art. 157 - As Reuniões em que se discutem o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento, terão a Ordem do Dia reservada, exclusivamente, a esta matéria.
§ 1º - O Presidente, de ofício, prorrogará as Reuniões até a discussão e votação da matéria.
§ 2º - A Câmara funcionará, se necessário, em Reuniões Extraordinárias, de modo que os projetos do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento, tenham seu parecer de votação concluído até o prazo fixado pela Lei Orgânica para devolução ao Executivo Municipal.
§ 3º - Se até o dia fixado pela Lei Orgânica, a Câmara não devolver o Projeto de Lei Orçamentária ao Prefeito, para sanção, será promulgado, como Lei, o Projeto oriundo do Executivo.
Art. 158 - Serão votados, após o encerramento da discussão, primeiramente as emendas, uma a uma, e depois o Projeto.
§ 1º - Poderá cada Vereador falar, na fase de discussão, por 10 (dez) minutos sobre o Projeto global e mais 05 (cinco) minutos sobre as emendas.
§ 2º - Terão preferência na discussão o autor da emenda e o *relator.*
Art. 159 - Se o Prefeito usar do direito de veto, total ou parcial, a discussão e votação do veto seguirão as normas previstas no Título VIII deste Regimento.

Nesse ponto, importa esclarecer que as emendas parlamentares ao projeto de lei que instituir o Plano Plurianual, não poderão importar em aumento de despesa, por ausência de previsão legal.

Av. Flores da Cunha, 799 – Caixa Postal: 440 – Fone: PABX: (54) 3330-2322 – CEP: 995000-000 – Carazinho/RS
E-mail: camaracrz@camaracrz.rs.gov.br www.camaracrz.rs.gov.br CNPJ: 89.965.222/0001-52

Isso porque o disposto no inciso I do art. 63 da CRFB[3] ressalva, tão somente, as emendas aos projetos de leis orçamentárias e aos de diretrizes orçamentárias, não se referindo, em nenhum momento, aos dos planos plurianuais; trata-se, assim, de silêncio proposital do constituinte.

Não poderá, desse modo, o parlamentar criar e/ou aumentar programas de caráter continuado e/ou despesas de capital.

Por tais razões, o projeto de lei é viável.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho (RS), 4 de agosto de 2021.

MATEUS FONTANA CASALI
Assessor Jurídico da Mesa Diretora
OAB/RS 75.302

[3] Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

Av. Flores da Cunha, 799 – Caixa Postal: 440 – Fone: PABX: (54) 3330-2322 – CEP: 995000-000 – Carazinho/RS
E-mail: camaracrz@camaracrz.rs.gov.br www.camaracrz.rs.gov.br CNPJ: 89.965.222/0001-52