

GABINETE CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº : 14.976/2019
Processo : 201706883-00
Classe : Consulta
Orgão : Prefeitura Municipal de Anajás.
Interessado : Maria Jacy Tabosa Barros.
Instrução : Diretoria Jurídica
Exercício : 2017
Relator : Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior.

Tribunal de Contas dos Municípios
Ato publicado no D.O.E nº 646,
de 16/10/19, pg. 31
Responsável

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJÁS. EXERCÍCIO DE 2017. PLANO PLURIANUAL. PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO AO LEGISLATIVO MUNICIPAL. ART. 35, §2º, I, DA CF. PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, e respondida nos termos do disposto no **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, que passam a integrar esta decisão.

1. O prazo para o encaminhamento do projeto do plano plurianual ao Legislativo Municipal é de até 04 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31/08) e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, nos termos do art. 35, §2º, do ADCT, até que seja editada Lei Complementar que venha regulamentar a matéria.
2. É vedado às Câmaras Municipais exigirem que o Projeto do Plano Plurianual – PPA sejam encaminhados aos Poderes Legislativos Municipais em prazo inferior ao previsto no art. 35, §2º, I do ADCT da Constituição Federal.
3. É vedado às Câmaras Municipais editarem norma estabelecendo prazo diverso ao previsto no art. 35, §2º, I do ADCT da Constituição Federal.
4. O princípio da simetria constitucional, exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-membros, bem como as municipais.



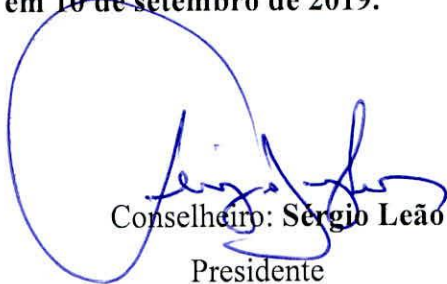
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

GABINETE CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

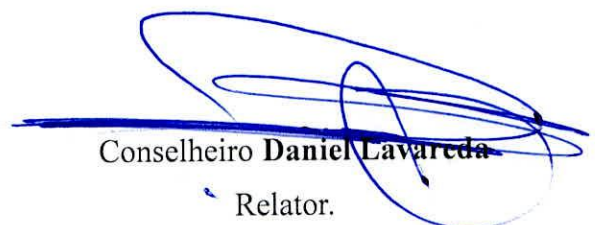
RESOLUÇÃO Nº : 14.976/2019

5. Somente lei complementar, de âmbito nacional, poderá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, de forma que é incabível aos outros entes federativos regulamentarem a referida matéria de forma distinta, trata-se de competência privativa da União.

Sala das sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará,
em 10 de setembro de 2019.



Conselheiro: **Sérgio Leão**
Presidente



Conselheiro **Daniel Lavareda**
Relator.

Presentes: Conselheiros: Mara Lúcia Barbalho, Cezar Colares e Antônio José. Conselheiros
Substitutos: Adriana Oliveira. Ministério Público de Contas: Procuradora Maria Inez Gueiros.



RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

RELATÓRIO

Processo: 201706883-00
Assunto: Consulta
Município: Anajás
Órgão: Prefeitura Municipal
Interessado: Maria Jacy Tabosa Barros
Relator: Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior
Exercício: 2017

A **PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJÁS**, durante o exercício de 2017, encaminhou CONSULTA (fls.01/02), com amparo no artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016, na qual expôs situação fática, solicitando manifestação desta Corte de Contas sobre a seguinte questão:

- 1) É lícito a Câmara Municipal de Anajás exigir que o Projeto do Plano Plurianual – PPA seja encaminhado ao Poder Legislativo em prazo inferior ao previsto no art. 35, §2º, inciso I do ADCT da Constituição Federal de 1988.*
- 2) É lícito a Câmara Municipal de Anajás editar norma estabelecendo prazo diverso ao previsto no art. 35, §2º, inciso I do ADCT da Constituição Federal de 1988, considerando o assentado na ADI 4.081.*
- 3) Qual prazo deve ser observado pelo Chefe do Executivo Municipal quando do envio do Projeto do Plano Plurianual – PPA ao Poder Legislativo Municipal.*

Conforme consta, os autos retornaram ao meu Gabinete, na data de 01.04.2019 (fl. 05) e considerando a especificidade jurídica da matéria, os autos foram submetidos a competente apreciação da Diretoria Jurídica – DIJUR/TCM-PA, em 04.04.2019, conforme permissivo contido nos termos do §4º, do art. 300, do RITCM-PA (Ato n.º 19/2017), a qual devidamente atendida, nos termos do **Parecer n.º 176/2019-DIRETORIA JURÍDICA/TCM-PA** (fls.

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

07/20), da lavra do Diretor Jurídico, Dr. RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA e da Assessora Jurídica, Dra. PAULA MELO E SILVA D'OLIVEIRA, o qual antecipadamente destaco, adoto em sua integralidade como resposta a vertente consulta, no que transcrevo:

(...)

II – DA ANÁLISE DE MÉRITO:

Preliminarmente, em resposta aos questionamentos formulados na vertente consulta, cumpre-nos assentar, desde já, o posicionamento desta DIJUR/TCM-PA, no sentido de que o prazo a ser considerado para o encaminhamento do projeto do Plano Plurianual (PPA) ao Legislativo Municipal é de até 04 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31/08) e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, nos termos do **art. 35, §2º, inciso I, do ADCT¹**, até que seja editada Lei Complementar que venha regulamentar a matéria.

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei, de iniciativa do Poder Executivo, a qual se destina ao estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas, a médio prazo, da Administração Pública, referentes às despesas relacionadas aos programas de duração continuada, bem como para as despesas de capital, as quais aumentam o patrimônio público ou amortizam o principal das dívidas de longo prazo, nos termos do **art. 165, inciso I, §1º, da CF/88²**.

De acordo com o magistério de **EVANDRO MARTINS GUERRA³**, o Plano Plurianual é o documento que prevê um conjunto de ações governamentais ao longo de quatro exercícios a serem adotadas,

¹ **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.

(...)

§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 subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

²(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

(...)

§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.

³ GUERRA, Evandro Martins. O que é o plano plurianual? Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 1, n. 4, abr. 2002. Disponível em: Acesso em: 13 jun. 2019.

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

visando à realização de determinado objetivo, mediante procedimentos específicos. Sendo assim, neste instrumento não cabe a inclusão de atividades corriqueiras, de operação dos serviços já implantados.

No tocante à elaboração do **PPA**, bem como a definição dos prazos de encaminhamento e organização, a Constituição Federal, em seu **art. 165, §9º, I**, é expressa no sentido de que cabe à lei complementar dispor sobre determinadas matérias, in verbis:

Art.165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§9º. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Dessa forma, depreende-se do artigo supracitado que somente lei complementar de âmbito nacional poderá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, cabendo ao Chefe do Poder Executivo encaminhar o respectivo projeto de lei do **PPA**, de forma que é incabível aos outros entes federativos regulamentarem a referida matéria de forma distinta, uma vez que se trata de competência privativa da União, como estabelece a Carta Magna.

Neste sentido, o **Supremo Tribunal Federal**, por meio do julgamento unânime da **ADI nº 4.081/2015**, sob relatoria do Exmo. Min. **EDSON FACHIN**, consolidou entendimento no sentido de que há reserva de lei complementar, de índole nacional, acerca da elaboração de Plano Plurianual, conforme expressa previsão extraída do **art. 165, §9º, I, da CF/88**, afastando, assim, qualquer possibilidade para alegações a respeito de competência supletiva dos Estados-membros e, tampouco, dos Municípios para regular a matéria, conforme se extrai, in verbis:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA 09/2003 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. ELABORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL NOS ÂMBITOS ESTADUAL E MUNICIPAL. LEI COMPLEMENTAR SOBRE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO.

1. A Constituição Federal de 1988 é expressa em seu artigo 165, § 9º, inciso I, no sentido de que cabe à lei complementar de âmbito nacional dispor sobre a elaboração do plano plurianual, de modo que é incabível ao Tribunal de Contas de Estado-membro tratar da matéria por meio de ato infralegal.

2. Segundo a teoria da divisibilidade das leis, em sede de jurisdição

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

constitucional, aqueles dispositivos que não apresentem vício de inconstitucionalidade devem permanecer válidos. Logo, as disposições da instrução impugnada que dispõem acerca de atividades próprias de Tribunal de Contas devem ser mantidos no ordenamento jurídico.

3. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, para fins de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º, § 1º, da Instrução Normativa 09/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

(STF - ADI: 4081 RO - RONDÔNIA 0002787-89.2008.0.01.0000, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 25/11/2015, Tribunal Pleno)

No tocante à definição do prazo para o encaminhamento do projeto de lei que verse sobre o **PPA**, surgem diversas interpretações em torno do assunto, considerando a ausência de regulamentação por Lei Complementar nacional que trate da matéria, dando azo a questionamentos quanto à possibilidade dos municípios assentarem, em suas respectivas Leis Orgânicas, disciplinas próprias sobre o referido prazo.

Neste sentido, tal como já assentamos previamente, a posição desta DIJUR, em consonância com a posição fixada pelo **C. STF** é de que os municípios não desfrutam de tal prerrogativa, isto porque, a autonomia atribuída aos municípios, a partir da Constituição Federal de 1988, elevando-os à condição de entes federados, entendeu, em diversos dispositivos, em limitar sua autonomia para o exercício de diversas competências, as quais atribuídas, exclusivamente a União e, ainda, aos Estados, o que se impõe aos primeiros certa subordinação em relação aos outros componentes da Federação.

Cumpre-nos registrar que a **Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)**, conforme autorizativo constitucional, pretendeu regulamentar o prazo referente à elaboração do **PPA**, por meio das disposições contidas no seu **art. 3º**, conforme se extrai da redação aprovada pelo Congresso Nacional, porém vetada pela Presidência da República, in verbis:

Art. 3º. O projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

§1º. Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.

§2º. O projeto de que trata o caput será encaminhado ao Poder

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO N°.

Processo n° 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

Legislativo até o dia trinta de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo."

Destaca-se, nas razões do Veto fixado pelo Executivo Federal¹, o qual não atacado pelo Congresso Nacional, que a redução dos prazos já estabelecidos no **art. 35, §2º, inciso I, da CF/88**, era medida indesejável, face a complexidade que envolvia a elaboração do **PPA**, ao que transcrevemos, parcialmente, as razões de veto, *in verbis*:

"O caput deste artigo estabelece que o projeto de lei do plano plurianual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obriga o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. **Isso representará não só um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.**

Ressalte-se que a elaboração do plano plurianual é uma tarefa que se estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, o novo modelo de planejamento e gestão das ações, pelo qual se busca a melhoria de qualidade dos serviços públicos, exige uma estreita integração do plano plurianual com o Orçamento da União e os planos das unidades da Federação".

Ainda nas razões de veto, não se deixou de abordar a necessidade de fixação de prazos diferenciados à União, Estados e Municípios, sob as quais deveriam se ter em conta **"a complexidade, as peculiaridades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios"** (sic), a qual contudo, competiria a própria União estabelecer, via Lei Complementar, de âmbito nacional.

Sendo assim, em decorrência do referido veto, conclui-se que a situação se mantém sem a devida regulamentação, o que insurgem dúvidas acerca das situações fáticas vivenciadas nos municípios brasileiros, quanto ao prazo de encaminhamento do projeto do Plano Plurianual ao Legislativo.

Diante disto, considera-se que o prazo para o encaminhamento do **PPA**, é aquele previsto no **art. 35, §2º, inciso I, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias**, *in verbis*:

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:

¹http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o 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;

Neste sentido, extrai-se do artigo supracitado que o projeto do **PPA**, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31/08) e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Sendo assim, entende-se que o **PPA** deverá ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo em seu primeiro ano de mandato a fim de vigorar durante os três últimos anos deste mesmo mandato e no primeiro ano da próxima administração, funcionando como um instrumento de planejamento do que efetivamente será feito na Administração, bem como a manutenção daquilo que já encontra-se em execução.

Seguindo esta mesma linha de entendimento, **JOSÉ NILO DE CASTRO**¹, elucida:

Preceitua o § 2º, do artigo 35 do ADCT, da CR que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o artigo 165, §9º, I e II da Constituição, serão obedecidas as seguintes normas: **I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente (do Prefeito, a aplicar-se, compulsoriamente, o preceito), será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para a 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 a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; III - o projeto de lei orçamentária da União (do Município, a observância compulsória no processo legislativo) será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa."(grifamos)

Dessa forma, corroborando com o posicionamento supramencionado, conclui-se que no que se refere ao **PPA**, instrumento em discussão na presente consulta, constata-se que os estados e municípios, até regulamentação por Lei Complementar, devem seguir as disposições contidas na Constituição, especificamente no **art. 35, §2º do ADCT**, no sentido de dispor em suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais o prazo de encaminhamento do **PPA** de até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31/08) conforme o referido artigo.

¹ DE CASTRO, José Nilo. Direito municipal positivo, Del Rey 2ª Edição, página 107.

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

No âmbito do Estado do Pará, destaca-se que, o **§2º, do art. 204, da Constituição do Estado do Pará**², dispõe que o plano plurianual, será aprovado no primeiro ano de cada período de governo, submetido à apreciação da Assembleia Legislativa até o dia trinta e um de agosto e terá vigência de quatro anos.

Tal entendimento se justifica, dentre outras razões, pelo Princípio da Simetria Constitucional, o qual exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-membros, bem como as municipais.

De acordo com o constitucionalista **PAULO MASCARENHAS**², em razão do princípio da simetria, no sistema federativo, ainda que os Estados-Membros e os Municípios tenham capacidade de auto-organização, estes permanecem sujeitos aos limites determinados pela própria Constituição Federal. Sendo assim, por este princípio, os Estados-Membros se organizam obedecendo o mesmo modelo constitucional adotado pela União.

Ressalta-se ainda que, para que a referida simetria seja aplicada, faz-se fundamental compreender o porquê de sua aplicação no caso em comento na presente consulta, explicamos:

O **art. 24, II, da CF/88**³, dispõe que compete, concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar sobre orçamentos. Neste sentido, denota-se que a Carta Magna, apesar da autonomia outorgada aos Municípios, os exclui de tal competência concorrente.

Ademais, verifica-se que a competência para a edição de Lei Complementar que disponha sobre normas gerais sobre finanças públicas (**art. 163, I, CF/88**), bem como acerca do exercício financeiro, vigência, os prazos, a elaboração e organização do plano plurianual (**art. 165, §9º, I, CF/88**), é privativa da União, uma vez que trata-se de leis complementares à Constituição Federal e isto implica dizer que, inexistente competência dos demais entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), para a editar normas gerais sobre tais aspectos, nem mesmo concorrente.

Diante do exposto, conclui-se que em razão do princípio da simetria constitucional e da competência privativa da União para editar lei

² **Art. 204.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
(...)

§2º. O plano plurianual, cuja elaboração contará com a participação de entidades representativas da sociedade civil e dos Municípios, será aprovado no primeiro ano de cada período de governo, submetido à apreciação da Assembleia Legislativa até o dia trinta e um de agosto e terá vigência de quatro anos.

² MASCARENHAS, Paulo. Manual de Direito Constitucional. Salvador, 2010. pág. 26.

³ **Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

II - orçamento;

RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

complementar que verse sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, o prazo a ser considerado para o encaminhamento do projeto do plano plurianual ao Legislativo Municipal é aquele insculpido no **art. 35, §2º, do ADCT**, até que seja editada Lei Complementar que venha regulamentar a matéria.

Diante da elaboração do **Parecer Jurídico nº 176/2019/DIJUR/TCM-PA (fls. 07/20)**, os autos retornaram para meu Gabinete, em 22/07/2019, e considerando o atendimento das formalidades regimentais para processamento dos presentes autos, sob a forma de consulta, conforme imperativo regimental e, ainda, com base na manifestação exarada pela Diretoria Jurídica deste TCM-PA, submeto a matéria à consideração deste Colendo Plenário.

É o relatório.

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar a admissibilidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades insculpidas nos **arts. 298¹ e 299² do Regimento Interno do TCM/PA – RITCM/PA (Atualizado pelo Ato nº 18)³**, tendo sido formulada por autoridade competente (art. 299, inciso II, do RITCM-PA), para além de suscitada em forma de tese, acerca de tema de grande relevância às atividades de controle externo, realizadas por esta Corte de Contas, notadamente, quando possui dentre suas diretrizes, a função pedagógica junto aos jurisdicionados na constitucional aplicação dos recursos públicos. Sendo assim, passo a análise de mérito da presente consulta, tal como

¹Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1.º, XVI, da Lei Complementar n.º 84, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos: I - Ser formulada por autoridade legítima; II - Ser formulada em tese; III - Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares; IV - Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

²Art. 299. Estão legitimados a formular consulta: I - O Prefeito; II - O Presidente da Câmara Municipal; III - Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais; IV - Os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional; V - As entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

³ XVI - responder à consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno;

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

interposta.

NO MÉRITO, conforme já delineado em relatório, acompanho em sua integralidade a manifestação trazida aos autos, pela Diretoria Jurídica/TCM-PA (fls. 07/20), no sentido de que em atenção ao princípio da simetria constitucional e em razão da competência privativa da União para editar lei complementar que verse sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, conforme interpretação fixada pelo C. STF, nos termos da ADI 4.081/RO, o prazo para o encaminhamento do projeto do Plano Plurianual (PPA) ao Legislativo Municipal é de até 04 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31/08) e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, nos termos do **art. 35, §2º, inciso I, do ADCT¹**, até que seja editada Lei Complementar que venha regulamentar a matéria, ao que explico:

O art. 165, §9º, I² da Constituição Federal, dispõe que somente lei complementar de âmbito nacional poderá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, cabendo ao Chefe do Poder Executivo encaminhar o respectivo projeto de lei do PPA. Dessa forma, é inadmissível que os outros entes da Federação regulamentem a referida matéria de forma distinta, tendo em vista que se trata de competência privativa da União, como estabelece a Magna Carta.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento unânime da ADI n.º 4.081/2015, sob relatoria do Exmo. Min. EDSON FACHIN, estabeleceu posicionamento no sentido de que há reserva de lei complementar, de índole nacional, sobre a elaboração de Plano Plurianual, conforme expressa previsão extraída do art. 165, §9º, I, da CF/88, afastando,

¹ **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.

(...)

§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 subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

² **Art.165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§9º. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

[Assinatura]



RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

assim, qualquer possibilidade para alegações a respeito de competência supletiva dos Estados-membros e, tampouco, dos Municípios para regular a matéria, conforme já delineado no Parecer da DIJUR/TCM-PA.

No que se refere à definição do prazo para o encaminhamento do projeto de lei que verse sobre o **PPA**, considerando a ausência de regulamentação por Lei Complementar que trate da matéria, surgem diversas interpretações em torno do assunto em relação à possibilidade dos municípios preverem, em suas respectivas Leis Orgânicas, disciplinas próprias sobre o referido prazo.

Neste sentido, corroborando com o posicionamento prévio exarado pela DIJUR/TCM-PA, bem como em consonância com a posição fixada pelo **C. STF**, entendo que os municípios não desfrutam de tal prerrogativa, uma vez que a Constituição Federal de 1988 atribuiu autonomia aos municípios, elevando-os à condição de entes federados. Todavia, o texto constitucional em diversos dispositivos, limita a referida autonomia para o exercício de diversas competências, as quais são concedidas exclusivamente à União e aos Estados, o que por consequência, se determina aos municípios certa subordinação em relação aos outros entes da Federação.

Diante disto, considero que o prazo para o encaminhamento do **PPA**, é o previsto no **art. 35, §2º, inciso I**, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual dispõe que o projeto do PPA, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até 04 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, ou seja, até 31/08 e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Sendo assim, entendo que constata-se que os estados e municípios, até que venha a regulamentação por Lei Complementar, devem seguir as disposições contidas na Constituição Federal, especificamente no **art. 35, §2º do ADCT**, no sentido de dispor em suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais o prazo de encaminhamento do **PPA** de até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31/08) conforme o referido artigo.

Ainda, ressalto ainda que, tal linha de entendimento se fundamenta, no Princípio da Simetria Constitucional, o qual exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

Constituição Federal e as Constituições dos Estados-membros, bem como as municipais, bem como na competência privativa da União para dispor sobre normas gerais sobre finanças públicas (**art. 163, I, CF/88**), bem como acerca do exercício financeiro, vigência, os prazos, a elaboração e organização do plano plurianual (**art. 165, §9º, I, CF/88**).

Por fim, seguindo na integralidade o Parecer da DIJUR/TCM-PA, concluo que o prazo a ser considerado para o encaminhamento do projeto do plano plurianual ao Legislativo Municipal é aquele insculpido no **art. 35, §2º, do ADCT**, até que seja editada Lei Complementar que venha regulamentar a matéria, em razão do princípio da simetria constitucional e da competência privativa da União para editar lei complementar que verse sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, conforme delineado minuciosamente no Parecer da DIJUR/TCM-PA, o qual subscrevo.

Diante de todo o exposto, considero como resposta aos quesitos formulados as seguintes teses:

1) É lícito a Câmara Municipal de Anajás exigir que o Projeto do Plano Plurianual – PPA seja encaminhado ao Poder Legislativo em prazo inferior ao previsto no art. 35, §2º, inciso I do ADCT da Constituição Federal de 1988.

É vedado às Câmaras Municipais exigirem que o **Projeto do Plano Plurianual – PPA** sejam encaminhados aos Poderes Legislativos Municipais em prazo inferior ao previsto no art. 35, §2º, inciso I do ADCT da Constituição Federal.

2) É lícito a Câmara Municipal de Anajás editar norma estabelecendo prazo diverso ao previsto no art. 35, §2º, inciso I do ADCT da Constituição Federal de 1988, considerando o assentado na ADI 4.081.

É vedado às Câmaras Municipais editarem norma estabelecendo prazo diverso ao previsto no art. 35, §2º, I do ADCT da Constituição Federal.

3) Qual prazo deve ser observado pelo Chefe do Executivo Muni-

[Assinatura]

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

cial quando do envio do Projeto do Plano Plurianual – PPA ao Poder Legislativo Municipal.

Em razão do princípio da simetria constitucional e da competência privativa da União para editar lei complementar que verse sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, conforme interpretação fixada pelo C. STF, nos termos da ADI 4.081/RO, o prazo a ser considerado para o encaminhamento do projeto do plano plurianual ao Legislativo Municipal é de até 04 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31/08) e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, nos termos do art. 35, §2º, do ADCT, até que seja editada Lei Complementar que venha regulamentar a matéria.

Por fim, em razão de ter acompanhado, em sua integralidade, a manifestação trazida aos autos, pela Diretoria Jurídica/TCM-PA (fls. 08/20), adoto a seguinte ementa elaborada pelo referido setor, no que transcrevo:

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJÁS. EXERCÍCIO DE 2017. PLANO PLURIANUAL. PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO AO LEGISLATIVO MUNICIPAL. ART. 35, §2º, I, DA CF. PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.

1. O prazo para o encaminhamento do projeto do plano plurianual ao Legislativo Municipal é de até 04 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31/08) e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, nos termos do art. 35, §2º, do ADCT, até que seja editada Lei Complementar que venha regulamentar a matéria.
2. É vedado às Câmaras Municipais exigirem que o Projeto do Plano Plurianual – PPA sejam encaminhados aos Poderes Legislativos Municipais em prazo inferior ao previsto no art. 35, §2º, I do ADCT da Constituição Federal.
3. É vedado às Câmaras Municipais editarem norma estabelecendo prazo diverso ao previsto no art. 35, §2º, I do ADCT da Constituição Federal.
4. O princípio da simetria constitucional, exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-membros, bem como as municipais.



RESOLUÇÃO Nº.

Processo nº 201706883-00 – Consulta da Prefeitura Municipal de Anajás, exercício 2017, de responsabilidade do Sra. Maria Jacy Tabosa Barros.

5. Somente lei complementar, de âmbito nacional, poderá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, de forma que é incabível aos outros entes federativos regulamentarem a referida matéria de forma distinta, trata-se de competência privativa da União.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em ____ de agosto de 2019.


Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior
Relator