

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER JURÍDICO N.º 133/2021

ASSUNTO: PROJETO DE LEI N.º 56/2017, QUE "DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO DE 2022 A 2025".

COMISSÃO COMPETENTE: FINANÇAS PÚBLICAS

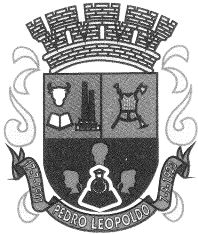
DA PROPOSTA DE LEI

1. O Prefeito Municipal de Pedro Leopoldo encaminhou à Câmara Municipal o projeto de Lei número 56/2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o período de 2022 a 2025, a fim de que o mesmo seja submetido à apreciação dos edis, como determina a Constituições Federal e Estadual, bem como a Lei Orgânica do Município de Pedro Leopoldo.

2. Acompanha a propositura de Lei em tela exposição de motivos que ressalta os aspectos legais atinentes à matéria, principalmente quanto à finalidade do PPA, em definir com clareza quais são as metas e prioridades da Administração em dado período, além de definir os objetivos esperados para as ações propostas e orientar a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais, determinando quais os bens e serviços oferecidos pela Administração à Sociedade.

3. Ainda segundo o proponente, o PPA "***é um instrumento que possibilita a gestão democrática das metas e recursos da Administração, pois ao explicitar o plano de alocação de recursos para as ações de governo, em dado período, possibilita maior transparência da execução dos orçamentos anuais e uma melhor fiscalização, pela sociedade e diversos órgãos de controle, de tal execução***".

4. O projeto de lei é composto de oito artigos e cinco anexos, que descrevem as fontes de financiamento dos programas (anexo I), a descrição dos programas



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

governamentais/metras/custos (anexo II), as unidades executoras e as ações voltadas ao desenvolvimento do Programa Governamental (anexo III), e a estrutura dos órgãos e unidades orçamentárias e executoras.

DO FUNDAMENTO

5. A proposta em epígrafe versa sobre a Lei que institui o Plano plurianual municipal, com período de duração de 04(quatro) anos, cuja exigência de ordem constitucional federal¹, estadual² e municipal³ destaca a elaboração, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas e programas de duração continuada, com destaque na esfera municipal para na sua consonância com o Plano Diretor.

6. A Lei 4.320/64, por seu turno, traça os aspectos técnicos a serem obedecidos pelo administrador no que tange à elaboração da LOA, o que deve ser observado para efeito de compatibilizar as peças orçamentárias futuras com os objetivos, metas e ações traçados pelo administrador durante sua gestão.⁴

7. Outrossim, a Lei Complementar 101/00(Lei de Responsabilidade Fiscal), embora tenha recebido o veto presidencial do seu art. 3.º, que versava sobre o Plano

¹ 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.

² Art. 153. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – O plano plurianual de ação governamental;

[...]

Art. 154. A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

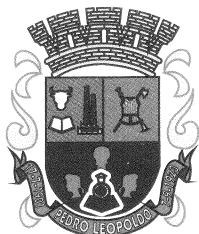
³ Art. 99. Leis de iniciativas do Prefeito estabelecerão:

I – o plano plurianual de ação governamental;

[...]

Art. 100. O plano plurianual de ação governamental será elaborado em consonância com o plano diretor e estabelecerá, além de outros aspectos previstos na legislação federal, as diretrizes, objetivos e metas relativas a programas de duração continuada.

⁴ Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

Plurianual, em outros dispositivos dispersos pelo seu texto torna a edição do PPA indispensável às finanças públicas, incorrendo o gestor em crime de responsabilidade se autorizar alguma despesa relativa a projeto de longa duração que não esteja nele expressamente prevista⁵.

8. Tratando-se, na opinião de James Giacomoni, de ***“uma das principais novidades do novo marco constitucional, o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”***⁶.

9. Nota-se, portanto, que regras atinentes ao Plano Plurianual destacam a necessidade de um planejamento estratégico de longa duração capaz de atrelar os programas e as ações a serem executados no Município no próximo quadriênio, de modo inclusive a haver uma maior integração entre as várias peças orçamentárias anuais (LDO e LOA), tudo com vista ao alcance dos objetivos aí traçados pelo Novo Governo Municipal, em sintonia com os anseios da sociedade local. Assim, mais do que um peça formal, que simplesmente cumpra com as exigências normativas acima destacadas, o PPA deve ser a materialização dos programas de governo anunciados pelo Novo Gestor, com apresentação à sociedade das propostas e agendas de

⁵ Art. 5.º [...]

[...]

§ 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.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16[...]

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

[...]

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

⁶ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 12 ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2003, p 198.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

mudanças e avanços preconizados na fase da campanha político-eleitoral, onde as mesmas eram apresentadas aos cidadãos apenas como plataforma política. Agora, no entanto, é o momento de sua efetivação, via programas orçamentários criteriosamente definidos com vista à realização das metas e objetivos traçados pelo Governo⁷.

10. Neste sentido, observa-se que o projeto em tela amolda-se em parte ao descrito pelas Constituições Federal e Estadual, Lei Orgânica Municipal e legislação correlata (Lei 4.320/64 e LC101/00), cumprindo apenas com as exigências formais quanto à apresentação de Programas e Objetivos para o próximo quadriênio. Entretanto, do ponto de vista do planejamento estratégico a longo prazo, deixa muito a desejar em relação à definição das Metas, Programas, justificativas e Ações, pois não o faz de forma clara, detalhada e coerente como o recomenda a doutrina.

11. Segundo orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, os programas temáticos traçados pelo PPA, que estão intimamente ligados às políticas públicas desenvolvidas pela Administração Pública, “[...] *orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas*”⁸. O objetivo, por sua vez, “*expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território*”⁹. Por fim, a iniciativa “*declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas*”¹⁰.

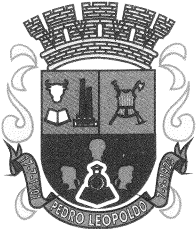
12. Outrossim, segundo preconiza a referida orientação, os programas temáticos ainda devem vir acompanhados de contextualização, que “[...] *abordará os*

⁷ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2011.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

seguintes aspectos: a) uma interpretação completa e objetiva da temática tratada; b) as oportunidades e os desafios associados; c) os contornos regionais que a política pública deverá assumir; d) as transformações que se deseja realizar; e e) os desafios que devem ser considerados pelos Objetivos ¹¹.

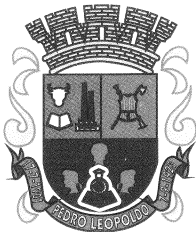
13. Desta forma, nota-se que a proposta do PPA Municipal como instrumento que envolve, além da planificação, a construção de parâmetros viabilizadores da avaliação e fiscalização dos programas a serem executados nesta Gestão está totalmente desprovida de condições objetivas para cumprir com seu escopo legal, na medida em que não oferece nem ao gestor, nem aos órgãos de controle os elementos suficientes à sua operacionalização, tornando-se extremamente débil e falho na sua pretensão programática para os anos vindouros. A peça é tão débil que há equívocos claros em relação à previsão e gestão dos programas. Senão, vejamos.

14. Primeiro, o seu artigo 2.º dispõe serem as diretrizes do PPA as da LDO. Ora, isto é demasiado equivocado, pois as metas da LDO são anuais, enquanto as do PPA são quadrienais, ou seja, muito mais amplas, abrangentes e complexas que aquelas. Neste particular, o referido artigo deverá ser suprimido e a Administração ser provocada para traçar as Metas Programáticas (objetivos) do PPA de forma mais clara e criteriosa, conforme as políticas públicas a elas associadas, sob pena de grave falha estrutural e, portanto, legal do projeto.

15. Segundo, o anexo II, como dito anteriormente, traz de forma lacônica e muito superficial os objetivos e justificativas dos programas propostos para o próximo quadriênio, não estabelecendo quaisquer possíveis ações ou atividades viabilizadoras deles no período, ficando as propostas desta forma muito vagas e sem qualquer elemento capaz de identificar os instrumentos de sua concretização.

16. Por último, destaque-se que, no que concerne ao processo democrático de discussão, elaboração e votação do PPA, conforme previsto o art. 29, X, da

¹¹ Idem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

Constituição Federal de 1.988¹² e no art. 4.º, III, "f"¹³ c/c art. 44¹⁴ do Estatuto da Cidade (lei nacional 10.257/01), que estabelecem o instituto da gestão orçamentária participativa, através da utilização de instrumentos democráticos de elaboração e aprovação das peças orçamentárias, tais como debates, audiências e consultas públicas, ficou seriamente comprometido, a exemplo do que também ocorreu com o processo de discussão, elaboração e votação da LDO e LOA, como já destacado nos pareceres dos seus respectivos projetos. Neste ponto, a programação orçamentária municipal ainda carece imensamente de debate democrático com os destinatários das políticas governamentais traçadas pelo Poder Executivo¹⁵, estando as mesmas despidas de legitimidade política e social quando realizadas e implementadas tão somente no solipsismo do gabinete do Gestor Público local.

17. No que concerne à técnica legislativa, Segundo as regras dispostas na Lei Complementar 95/98 e do art. 22 do Decreto Federal n.º 4.176/2002, os textos legais devem ser elaborados com observância aos aspectos técnicos e legislativos nelas especificados¹⁶, devendo ser sanados no projeto alguns pequenos erros que demandam ajustes pela Comissão de Justiça e Redação.

¹² 29. [...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

¹³ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III - planejamento municipal, em especial:

f) gestão orçamentária participativa;

¹⁴ Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

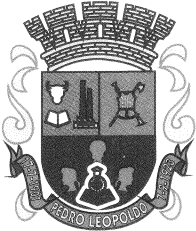
¹⁵ Segundo a opinião de Liana Portilho Mattos, na obra coletiva Estatuto da Cidade Comentado "O grande mérito do artigo 44 do Estatuto da Cidade, se fosse possível eleger somente um, é o de possibilitar que o cidadão deixe de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista da gestão pública [...]"

¹⁶ I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONCLUSÃO

18. Destarte, s.m.j., esta procuradoria jurídica entende que o projeto de lei 56/2021 cumpre parcialmente com as exigências de ordem constitucional e infraconstitucional que lhes são próprias, razão pela qual esta assessoria é de parecer favorável ao regular trâmite do mesmo nesta casa legislativa, desde que supridas as omissões destacadas neste parecer, principalmente quanto à falta de contextualização e detalhamento das metas, programas, objetivos, ações e/ou atividades em cada programa, bem como das correções de ordem técnico-legislativa necessária à qualidade do texto.

19. No curso da tramitação da proposta em comento deve ser observado o disposto no art. 119 do R.I., que prevê seja o projeto de natureza orçamentária submetido a dois turnos de votação, apurada de forma ostensiva e simbólica, com quorum simples, conforme estabelece o art. 70, caput da LOM c/c o art. 147, I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 06 de dezembro de 2021.


Rubens Alves Ferreira

Procurador da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo/MG

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário; Neste ponto, as alíneas do art. 1.º do projeto devem vir dispostas em forma de incisos;