



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 134 /2020

Assunto: Projeto de Lei nº 62/20 – Aatoria Prefeito Orestes Previtale Junior – “Altera dispositivos na Lei nº 5571 de 12 de dezembro de 2017 que institui o Plano Plurianual para os exercícios de 2018 a 20121”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Altera dispositivos na Lei nº 5571 de 12 de dezembro de 2017 que institui o Plano Plurianual para os exercícios de 2018 a 2021”** de autoria do **Prefeito Orestes Previtale Junior** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos constam expressamente as seguintes justificativas:

“Esta propositura, oriunda da CI nº 79/2020-DF/SF, juntada ao processo administrativo nº 6655/2020-PMV, visa alterar a Lei Municipal nº 5571/2017, que institui o Plano Plurianual para os exercícios de 2018 a 2021, a fim de dar adequação à propositura que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2021.

As alterações se fazem necessárias em face das adequações realizadas quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021.”

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

(ACP) ✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O Plano Plurianual de 2018 a 2021 foi estabelecido pela Lei nº 5571/17 e alterado pelas Leis nº 5724/18, nº 5734/18, nº 5744/18, nº 5870/19, nº 5885/19, nº 5904/19, nº 5937/19 e nº 5938/19.

O Plano Plurianual, denominado PPA, é um instrumento de planejamento de médio prazo, que contempla as ações plurianuais, ou seja, aquelas que superam um exercício financeiro para se concretizar, ou seja, as ações de duração continuada.

A Constituição Federal estabelece que a lei que instituir o PPA mostrará, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, inclusive os decorrentes de despesas já existentes. Logo, deverão fazer parte do PPA todos os programas de médio prazo.

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento orçamentário em que deverá ser estabelecido os objetivos e as metas quadrienais da administração para as despesas de capital definidas no art. 12 da Lei Federal nº 4320/64: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital, e para as despesas relativas aos programas de duração continuada, conforme dispõe o § 1º do inc. I do art. 165 da Constituição Federal. Os programas cujo desenvolvimento se restrinja a um único exercício, serão contemplados, exclusivamente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo o: *“planejamento orçamentário, ação obrigatória imposta ao governante por força da Constituição Federal, Lei nº. 4320/64 e Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), é composto pelo Plano Plurianual - PPA, Lei*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.” (Manual Básico Plano Plurianual – PPA - 2005 1ª edição, 2009 1ª revisão)

A legislação aplicável ao assunto a ser observada, segundo recomendação da Corte de Contas Estadual, é a seguinte:

Constituição Federal

“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.”

“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.”

Lei Federal nº 4.320/64

O artigo 22 da Lei nº. 4.320/64, prevê o conteúdo e a forma da proposta orçamentária.

Lei de Responsabilidade Fiscal

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Os artigos 5º; § 5º do art. 5º; inc. II do art. 16; inc. II do § 1º do art. 16 e § 4º do art. 17, dispõem sobre a compatibilidade entre as peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA).

Estatuto da Cidade

O § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257 de 10/07/01, estabelece que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

No tocante à legislação municipal a Lei Orgânica do Município ressalta no art. 5º inciso I a competência privativa do Município para elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; cabendo à Câmara votar o plano plurianual, nos termos do art. 8º inciso III. S

Salientando que compete privativamente ao Prefeito enviar à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, art. 80 inciso XV. Os arts. 151, 153 e 154, por simetria, seguem os princípios constitucionais no que se refere à forma de sua elaboração e aprovação.

O Projeto visa alterar os seguintes anexos do Plano Plurianual:

- ANEXO I - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais;

- ANEXO II - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos; (Prefeitura, DAEV e VALIPREV)

(ACP) ✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- ANEXO III - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – Unidades Executoras e Ações voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental; (Prefeitura, DAEV e VALIPREV)

Novamente recorrendo às orientações do Tribunal de Contas do Estado encontramos a definição dos anexos e a sua finalidade:

Anexo I

“Especificar em valores correntes o montante previsto a ser arrecadado durante a vigência do PPA, demonstrando, de forma individualizada e por exercício, distinguindo os recursos da administração direta e os próprios da indireta, discriminados em conformidade com a classificação da receita segundo a categoria econômica estabelecida no art. 11 da Lei nº. 4320/64 e padronização efetuada pela Portaria STN 163 de 04/05/01 e subseqüentes alterações.”

Anexo II

“Demonstrará a unidade responsável pelo seu acompanhamento, a especificação do seu objetivo, a justificativa para a sua implementação, as metas a serem atingidas e a estimativa do seu custo total em valores correntes, cuja apuração deverá corresponder à somatória dos custos das ações envolvidas demonstradas no anexo III (Demonstrativo das Unidades Executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental).”

Anexo III

“Demonstrará em cada unidade executora os programas em que ela atuará, especificando, por programa, quais ações

(ACP) ✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(projetos/atividades/operações especiais) serão desenvolvidas, visando o cumprimento das metas pré-estabelecidas.”

Quanto à pretendida revisão do PPA, o Tribunal de Contas orienta que:

“Eventualmente poderá ocorrer a necessidade de se efetuar modificações no Plano Plurianual, como exclusões ou inclusões, aumentos ou diminuições dos programas, inclusive nas metas estabelecidas; porém, estas alterações deverão percorrer os mesmos caminhos da sua elaboração inicial, ou seja, deverá haver a ampla transparência e discussão com a sociedade por meio de audiências públicas, encaminhando-as à Câmara Municipal para ampla discussão e aprovação, que será devidamente formalizada por lei específica, conforme dispõe o § 1º do art. 167 da Constituição Federal; portanto tais alterações não poderão ser efetuadas por mero decreto, mesmo que haja somente troca, de mesmo valor, entre os programas. No tocante as ações (projetos, atividades e operações especiais) a Lei que instituiu o PPA poderá dispor a forma de alteração por Decreto ou Lei específica, observando-se a disposição contida no inc. VI do art. 167 da Constituição Federal.” (Manual Básico Plano Plurianual – PPA - 2005 1ª edição, 2009 1ª revisão)

“4. O plano plurianual segundo a Constituição do Brasil

A Constituição de 1988 introduziu significativa alteração no sistema orçamentário nacional, que passou a ser composto de 3 (três) leis, entre si integradas:

- ✓ *O Plano Plurianual – PPA, bem mais abrangente do que o então Plano Plurianual de Investimentos;*
- ✓ *A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, inovação da Carta;*
- ✓ *A Lei Orçamentária Anual – LOA, que deixou de ser o único instrumento legal da dinâmica orçamentária.*

(ACP) ✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Inexistindo, até o momento, lei complementar que mostrará a definitiva configuração do PPA, duas normas constitucionais indicam a essência desse plano de médio prazo; uma delas proíbe investimento superior a um ano de execução, sem que tal esteja disposto no Plano Plurianual (art. 167, § 1º); a outra regra revela o conteúdo mínimo do instrumento em questão:

- ✓ *Previsão, para 4 anos, das Despesas de Capital, ou seja, aquelas que aumentam o Patrimônio Líquido, seja pelo incremento do Ativo (mais equipamentos e obras), seja por meio da diminuição do Passivo (amortização do principal da dívida);*
- ✓ *Previsão, para 4 anos, dos gastos oriundos das antes citadas Despesas de Capital. Ex.: custos de operação de um prédio escolar, construído na vigência do mesmo PPA;*
- ✓ *Previsão, para 4 anos, de programas, de duração continuada (Saúde, Educação, Meio Ambiente, Assistência Social).*

À época da elaboração do Plano Plurianual, a pergunta-chave é: nos próximos anos, o que será feito para a população? Qual o plano de governo para esse período quadrienal?

A vigência do PPA alcança o primeiro ano do mandato do próximo administrador (art. 35, § 2º, I do ADCT).

5. Os prazos e os conteúdos adicionais do plurianual, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal

Aprovado no Congresso Nacional, o autógrafo da Lei Fiscal previa prazos e a inserção de anexo ao Plano Plurianual. O Presidente da República vetou tais dispositivos, alegando que os prazos eram muito restritos e que o Anexo de Políticas Fiscais confundia-se com o Anexo de Metas Fiscais, este da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na Constituição Federal, os prazos estabelecidos para a União foram os seguintes (art. 35, §2º, I):

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ Até 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial: Presidente encaminha ao Congresso Nacional.
- ✓ Até o encerramento da sessão Legislativa: Congresso devolve para sanção do Presidente da República.
- ✓ A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez estabeleceu data menor para envio (art. 174, § 9º, 1):
- ✓ Até 15 de agosto do primeiro ano do mandato executivo: Governador encaminha à Assembleia Legislativa.
- ✓ Até o encerramento da sessão Legislativa: Assembleia Legislativa devolve para sanção do Governador, donde se infere que não pode o Legislativo rejeitar todo o projeto do Executivo ou mesmo não apreciar.

Aparentemente, tais prazos dizem respeito à União e ao Estado de São Paulo.

Diante do veto imposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que definiria tais prazos, abrem-se duas possibilidades aos Municípios. Uma seria vincularem-se aos prazos previstos no art. 35, §2º, do ADCT da Constituição da República, diante da omissão da legislação local. Outra seria disporem expressamente sobre o assunto enquanto não determinados os prazos pela lei complementar a que se refere o art. 195, §9º, II, da Constituição Federal. Nesse último caso, os prazos seriam fixados na Constituição Estadual e nas Leis Orgânicas Municipais.

Cabe lembrar que na fixação dos prazos devem ser observados parâmetros razoáveis, que permitam a adequada formulação das leis orçamentárias numa sequência lógica e harmônica, de tal forma que permitam a apreciação nas Casas Legislativas com prazo razoável para a sua discussão perante os parlamentares, bem como para assegurar a participação popular nas fases de elaboração e aprovação do anteprojeto das respectivas peças." (Manual Lei de Responsabilidade Fiscal)

(ACP)†



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda, por meio do **Manual Lei de Responsabilidade Fiscal**, o Tribunal de Contas traz recomendações importantes ao Poder Legislativo, ressaltando sua importância no processo de aprovação das peças orçamentárias, bem como, no acompanhamento da execução orçamentária no exercício do poder fiscalizatório, inclusive denotando sua responsabilidade:

“Eis algumas das recomendações emitidas nos respectivos processos de contas:

TC-1537/026/13:

“Quanto às peças de planejamento, é imperativa a utilização de indicadores, como unidade de medida, custos e metas, para propiciar o acompanhamento e monitoramento do resultado de sua própria atuação, em relação ao que foi planejado, e aplicar, em tempo, se o caso, as medidas corretivas necessárias, bem como fixar critérios para concessão de repasses a entidades do terceiro setor.”

TC-2011/026/13:

“Recomenda ao Prefeito que adote medidas objetivando impedir as ocorrências apontadas nos itens: Planejamento das Políticas Públicas (relativamente aos indicadores e metas físicas adotadas nas peças de planejamento): ... PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - os indicadores e as metas físicas adotadas nas peças de planejamento não são adequados para mensuração da eficiência dos programas de governo; faltou a elaboração do Plano de Saneamento Básico, em desacordo com a Lei Federal nº 11.445/07.”

TC-226/026/13:

“No que concerne ao apurado no item “A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SISTEMA DE CONTROLE INTERNO”, em que pesem as alegações ofertadas, recomendo ao Legislativo que, quando da análise das peças de planejamento da Municipalidade, examine os indicativos referentes à definição e à aferição dos

(ACP) +



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

resultados pretendidos, em atenção ao artigo 1º, § 1º, c.c. artigo 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/00.

TC-2202/026/15:

“Expeçam-se à Origem as seguintes recomendações: - aprimoramento de seus prospectos de planejamento, com vistas à adequada aferição de metas e resultados das ações de governo, em atenção aos princípios da eficiência e da transparência (item 14.1);”

TC-4128.989.16:

“À margem do parecer, determino oficiamento ao Chefe de Poder, determinando-lhe que: - estabeleça indicadores e metas físicas que permitam avaliar a eficácia e a efetividade dos Programas e Ações das peças de planejamento...”

Presente esse desvio fiscal, a responsabilidade há de ser atribuída a dois Poderes estatais: o que elabora o projeto orçamentário (Executivo) e o que o aprova e fiscaliza a sua execução (Legislativo).

Nesse sentido, foram as decisões:

TC-2216/026/10:

*“Com relação ao criticado percentual de autorização de abertura de créditos suplementares (de até 100%), compete **RECOMENDAR** à Edilidade que, no momento em que couber apreciar a proposta orçamentária e fiscalizar a sua execução, procure evitar que os elevados percentuais de autorização para abertura de créditos suplementares se transformem em mecanismo destinado à descaracterização do orçamento.”*

TC-2279/026/10:

“2.4. Com relação ao apontamento de que o Legislativo vem aprovando as peças de planejamento, mesmo que não atendidos todos os requisitos previstos na legislação de regência, em especial, diante da anotada ausência de indicadores e metas físicas por programa e ações de governo no PPA e na LDO, que propiciassem a

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

adequada avaliação da eficácia e efetividade das realizações viabilizadas com recursos do orçamento, pertinente que o Legislativo seja **RECOMENDADO** a exercer uma maior atenção quando do exame dos projetos de lei que tratem do PPA, da LDO e da LOA, consoante dispõe o Art. 166, §1º, II da Carta Magna e os Artigo 4º, I, "e" e Artigo 16, § 1º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal.

TC-2461/026/12:

Com relação às falhas apontadas pela Fiscalização, entendo que podem ser acolhidas as justificativas apresentadas com relação ao item "Planejamento das Políticas Públicas e Sistema de Controle Interno". Este Tribunal reconhece que a iniciativa das proposituras das peças de planejamento é do Poder Executivo e vem definindo orientação de, para valorizar as atribuições do Legislativo, recomendar à Câmara, a quem cabe fiscalizar e julgar as contas do Executivo, que contribua para aprimorar as peças de Planejamento das Políticas Públicas (PPA, LDO e LOA), ajustando-as aos preceitos constitucionais e legais incidentes."

Não é demais lembrar que o § 1º do artigo 1º da LRF exige ação planejada e transparente, requisito da responsabilidade na Gestão Fiscal.

Além disso, o pleno exercício das competências legislativas envolvem a fiscalização dos atos do Executivo e a avaliação da eficiência e dos resultados das políticas públicas implementadas de acordo com programas e ações delineados nas peças de planejamento.

Neste diapasão, a eficácia e efetividade apenas possuem condições de ser suficientemente mensuradas a partir da definição objetiva de indicadores e metas físicas que permitam a elaboração de um diagnóstico entre o que foi planejado e pretendido pela Administração e o resultado efetivamente alcançado após determinado período.

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta forma, destaco a grande relevância da matéria para que o Legislativo, naquilo que a ele compete durante a apreciação e deliberação dos projetos de lei que tratem do PPA e da LDO, exerça rigorosa verificação quanto à existência de indicadores e metas físicas por programa e ações de governo.

A carência de planejamento orçamentário era justificada pela não edição da lei complementar que definiria os contornos básicos dos três instrumentos que integram o processo orçamentário nacional: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual (art. 165, § 9º, CF).

Agora, a Lei Complementar 101/00 disciplina certos conteúdos das diretrizes orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, ambas de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Na análise dos instrumentos orçamentários, tem feito esta Casa de Contas recomendações como as que seguem:

✓ *Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem estabelecer, por programa de governo, custos estimados e metas físicas.*

✓ *Os programas governamentais devem ser melhor previstos, evitando-se elevada modificação do orçamento, quer mediante créditos adicionais ou por meio de transposições, transferências e remanejamentos.*

✓ *Salutar que seja moderada, próxima à inflação do ano seguinte, a margem orçamentária para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da CF). 2*

2 TC-616/026/14. E. Pleno. Sessão: 30.08.17: "O Município já havia experimentado a rejeição de contas pelo motivo indicado (TC-2143/026/13 – contas de 2013 – Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo – confirmado pelo E. Tribunal Pleno em 11.05.16, pelo não provimento do Pedido de Reexame), aliás, oportunidade onde fora destacado que "a Fiscalização vem apontando, no

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Município de ..., a autorização para abertura de créditos adicionais acima da inflação; irregularidade em que a Prefeitura reincidiu, sistematicamente, nos exercícios seguintes (2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013)", desse modo, não havendo elementos suficientes a considerar em contrário."

TC-6068.989.16. Primeira Câmara. Sessão: 26.03.19. "Oficie-se ao atual Presidente da Câmara, transmitindo recomendação para que observe o Comunicado SDG nº 29/10;"

TC-19569.989.16 (Ref.: TC-3805.989.16). "O volume de alterações orçamentárias não pode ser tolerado, haja vista o panorama de desequilíbrio orçamentário e o desatendimento às orientações traçadas nos Comunicados SDG nº 20/10 e 35/15, ressaltando-se que as questões atinentes ao impacto de sentenças judiciais e à ausência de reflexo no exercício posterior já foram apreciadas e rechaçadas na fase processual pretérita, inexistindo elementos a ensejar revisão sobre o tema."

(...)

Cabe destacar a inovação introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo uma nova cultura na elaboração das peças de planejamento, ao estabelecer no parágrafo único do art. 48 a sua transparência, assegurando a participação popular nas definições das prioridades estabelecidas para a administração, por meio de audiências públicas nas fases diferenciadas de "elaboração" e de "aprovação" das propostas orçamentárias.

Este Tribunal em suas decisões nos processos de Contas Anuais, reiteradamente, tem expedido recomendações para que não só realizem as audiências públicas, mas que adotem mecanismos de ampla divulgação, além de realizá-las em horários que proporcionem a ampla participação popular. Nesse sentido:

TC- 2431/026/12:

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"2.3. No item "Planejamento das Políticas Públicas", embora divulgadas as audiências públicas destinadas ao debate das peças orçamentárias, sua realização vem ocorrendo em dias úteis e no horário comercial, o que dificulta a participação popular."

Cabe, assim, **recomendação** ao Legislativo para que atenda, em sua plenitude, o disposto no artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, designando datas e horários que permitam o comparecimento do maior número possível de pessoas nas mencionadas audiências.

Com relação à mensagem de envio da proposta à Câmara Municipal, a mesma deverá no seu bojo expor de forma circunstanciada a situação econômico-financeira da administração, demonstrando o nível de endividamento do município, apresentando a sua dívida flutuante e fundada, a situação de restos a pagar e outros compromissos financeiros frente a sua capacidade de liquidez; a justificação da política econômico-financeira do Governo e justificação da receita e despesa para o período plurianual, particularmente no tocante ao orçamento de capital, conforme dispõe o inc. I do art. 22 da Lei Federal nº. 4320/64.

(...)

32. Novos projetos só depois de atendidos os que estão em andamento

Projeto é ação governamental com três características:

- ✓ É uma operação limitada no tempo, tem começo e fim;
- ✓ Resulta num produto final;
- ✓ Concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da atuação do setor público.

O Projeto difere da Atividade, esta se desenvolve de modo contínuo e permanente, no intuito de manter os serviços públicos já antes instalados.

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Exemplo típico de Projeto é a obra pública.

Exemplo típico de Atividade é a operação, o custeio dos serviços de Saúde, Educação, Saneamento Básico, já existentes e em pleno funcionamento.

Segundo a Lei Complementar 101/00, o orçamento só incorporará novos projetos após o atendimento dos que em andamento estão e, também, das despesas de conservação do Patrimônio Público.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado publicou o Comunicado SDG nº 34/2018:

“Diante da apuração de razoável número de obras atrasadas ou paralisadas no âmbito do Estado e dos Municípios, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO RECOMENDA aos órgãos públicos estaduais e municipais que observem com rigor aos ditames de preservação do interesse público, em especial no que concerne à inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual somente após atendidos plenamente os serviços e obras contratados, conforme prescreve o artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

SDG, em 04 de dezembro de 2018.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL”

Na construção do orçamento, os projetos estarão limitados à real capacidade de investimento do ente estatal, tal como segue:

Receita Corrente R\$

(-) Despesa Corrente R\$

(=) Poupança do Município R\$

(+) Transferência de Capital R\$

(-) Amortização da Dívida R\$

(=) Capacidade de investimento do Município R\$

Além disso, O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo disponibilizou uma ferramenta que permitirá ao cidadão verificar a relação de todas as obras que se encontram atrasadas e/ou

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

paralisadas nos municípios e no Estado, um mapa virtual, acessado pelo público pela internet, que dá a opção para o internauta 'navegar' por meio de um mapa do Estado de São Paulo, e localizar, de forma interativa, as obras que se encontram com problemas de execução contratual.

(...)

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo analisa, com base nos informes contábeis enviados pelos poderes e órgãos municipais ao Sistema Audep, os seguintes pontos de controle:

Ensino: Análise Mensal

Dotação reservada para aplicação no Ensino (art. 212, CF)

Valores empenhados e liquidados na Educação Básica (art. 212; CF)

Valores empenhados e liquidados no Fundeb

Aplicação de recursos do Fundeb na remuneração de profissionais do Magistério

Repasses decendiais para conta bancária do Fundeb

Saúde: Análise Mensal

Dotação reservada para aplicação na Saúde

Valores empenhados e liquidados na Saúde

LRF: Análise Mensal

Acompanhamento da arrecadação (Receita Prevista x Arrecadada)

Acompanhamento da execução (Receita Arrecadada X Despesa Empenhada/Liquidada)

Análise do Resultado Primário e Nominal

Acompanhamento da arrecadação dos Regimes Próprios de Previdência

Análise das Disponibilidades Financeiras dos Regimes Próprios de Previdência

Acompanhamento do saldo da Dívida de Curto Prazo – Restos a Pagar

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

LRF: Análise Trimestral (Câmaras Municipais)

Acompanhamento dos limites para gastos com Folha de Pagamento

Limitação baseada em 5% da Receita do Município

Limite da Despesa Legislativa

LRF: Análise Quadrimestral

Acompanhamento do saldo da Dívida Consolidada Líquida

Limite legal das Despesas de Pessoal

Limite legal das operações de crédito, ARO e concessões de garantias

LRF: Análise em dezembro

Análise da aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos

Análise do cumprimento da "regra de ouro" (Operações de Crédito X Desp. de Capital)

LRF: Análise mensal, a partir de abril

Análise das despesas assumidas nos últimos quatro bimestres do último ano de mandato

LRF: Análise mensal, a partir de julho

Despesas de Pessoal no último ano de mandato

Ordem Cronológica de Pagamentos: Análise semestral

Análise dos pagamentos a fornecedores."

Ressaltando que o mencionado manual traz em seu item 39. as punições pelo não cumprimento da LRF menorizando por planilhas as transgressões às leis e suas respectivas repercussões fiscais e penais.

Destarte, a Corte de Contas Paulista esmiuçou suas recomendações referentes aos processos de elaborações das peças orçamentárias no **Manual Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as Regras do último ano de Mandato e da Legislação Eleitoral** do qual trago os seguintes trechos:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Não planejar significa gastar mal o dinheiro público; em prioridades imediatistas, de conveniência, que à frente vão surgindo.

Quantos empréstimos, onerosos, precisaram ser feitos por falta de planificação de caixa? Quantas obras foram paralisadas por ausência de recursos financeiros?

Quanto déficit se fez por superestimativa da receita orçamentária? Quantos projetos se frustraram por falta de articulação com outros empreendimentos governamentais?

Quantas obras e novos serviços caíram em desuso por falta de adequada operação e manutenção? Quantos servidores foram admitidos em setores que nada tinham a ver com as reais prioridades da Administração?

Afora essas questões que justificam, à farta, o planejamento orçamentário, não é demais recordar que a LRF se assenta em duas pilstras: a transparência fiscal e o bom planejamento no uso do dinheiro público (art. 1º, § 1º).

O planejamento orçamentário deficiente tem sido um dos principais motivos pelos quais o Município não atinge a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas (multas de trânsito, royalties, CIDE, fundo da criança e do adolescente); enfim, incorre em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável desta Corte.11 (11 Nesse sentido, ver decisões dos TC-001007/026/11 e TC-001691/026/12)

• No Brasil, essa planificação se desdobra em 3 (três) leis; hierarquizadas e interdependentes (art. 165, Constituição Federal [CF]):

- O Plano Plurianual – PPA;*
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;*
- A Lei de Orçamento Anual – LOA.*

(....)

(ACP) ✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No último ano de mandato, assim como nos demais, recomenda-se a utilização de percentual moderado de alteração orçamentária, sendo esta a prévia e genérica autorização, na lei de orçamento, para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º, da CF).

Tal comedimento prende-se ao fato de a realidade mostrar elevadas margens orçamentárias, superiores, às vezes, a 70% do orçamento total; isso, enquanto a inflação não supera a casa dos 10%. Eis um "cheque em branco" para o Executivo, a desestimular e, muito, a produção de bons orçamentos.

Sob aquele excesso, poderia o Alcaide assim pensar: "se posso modificar como quero o orçamento, por que então elaborar, de pronto, um eficiente projeto, sujeito a emendas e alterações por parte dos Vereadores, inviabilizando minhas futuras decisões de novas obras e serviços?"

Em nível elevado, aquela prévia concessão descaracteriza a função do Legislativo, abrindo portas para o déficit orçamentário e, dele decorrente, o aumento da dívida pública.

Já o remanejamento, a transferência e transposição, podem contar com uma autorização módica, moderada, na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ou, esgotada tal margem percentual, há de o chefe do Executivo solicitar específica autorização do Legislativo.

(...)

Por força constitucional, todo ano deve o Município aplicar os seguintes percentuais:

- 25% da receita de impostos e transferências na educação infantil e no ensino fundamental (art. 212 da CF);*
- 60% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT]).*

(ACP) ⁺



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Os 25% incidem sobre toda a receita resultante de impostos, quer a diretamente arrecadada pela Administração Municipal (IPTU, ISS, ITBI, IRRF), quer a transferida pela União e Estado (FPM47, ITR, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITCMD).

De igual modo, os tais 25% alcançam a receita da dívida ativa tributária, a de multas e juros por impostos atrasados e a derivada da Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir).

Desde a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2007, parte dos 25% não mais é, obrigatoriamente, empregada no ensino fundamental. A partir dali, inexistente a necessidade de utilizar 60% naquela etapa de aprendizado (60% x 25% = 15% dos impostos).

Assim, ao longo dos anos do FUNDEB, os municípios podem aplicar, livremente, os 25% entre seus níveis de competência constitucional: a educação infantil e o ensino fundamental (art. 211, § 2º, da CF).

(...)

Por força constitucional, todo ano deve o Município aplicar, em ações e serviços da Saúde, 15% da receita de impostos, próprios e transferidos.

Isso foi o determinado na Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que se ressentia de lei complementar tipificando, de forma clara, o que vem a ser gasto com saúde, bem assim as normas de controle e fiscalização desse modelo de financiamento.

(...)

Desde que integrado ao Sistema Nacional de Trânsito, o Município arrecada multas, devendo aplicá-las nas hipóteses do art. 320 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro [CTB]):

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em **sinalização, engenharia de**

(ACP) ✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Parágrafo único - O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito. (g.n.)

(...)

Sob a LRF, o Município, como um todo, não pode gastar mais de 60% da receita com pessoal (art. 19, III), (...)

A LRF, art. 20, III, repartiu os 60% entre os poderes estatais; no município, 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL)."

De tal sorte que se faz necessário ponderar o que se segue.

A projeção de queda de arrecadação para o exercício de 2021 em comparação com a arrecadação projetada no Plano Plurianual inicial trará diversas repercussões na Lei Orçamentária Anual de 2021.

De modo que impactará também nos recursos orçamentários a serem disponibilizados para este Poder Legislativo, estimados em R\$ 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais) para o exercício de 2021, ou seja, valor inferior aos exercícios anteriores.

Pois bem, do Anexo I constam as Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais, apartando receitas estimadas da Administração Direta e Indireta, com os seguintes valores respectivos R\$ 526.000.000,00 (quinhentos e vinte e seis milhões) e R\$ 126.000.000,00 (cento e vinte e seis milhões).

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A seguir no Anexo II traz a Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos da Prefeitura, incluindo o Poder Legislativo. Os indicadores utilizam como medida valores em reais comparando os índices recentes aos índices futuros.

Na sequência o Anexo III apresenta as Unidades Executoras e Ações voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental da Prefeitura. Do anexo não constam indicadores apresentando meta física com percentual de 100%, detalhando cada ação.

Após, tem-se os Anexos II e III do DAEV, Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos, nos mesmos moldes da Prefeitura.

Por fim, constam os Anexos II e III do VALIPREV, nos mesmos moldes da Prefeitura.

Assim sendo, verifica-se a priori que atenderia todos os princípios aplicáveis, especialmente sob a ótica das orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo acima transcritas.

Quanto ao mérito compete ao Plenário analisar o tema na condição de juiz de interesse público à luz da justificativa e documentos que instruem o projeto considerando os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, respectivamente transcritos:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”

(ACP) ✍



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.”

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto focado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 15 de junho de 2020.

Aline Cristine Padilha

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)