



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 372/2021

Assunto: Projeto de Lei 176/2021 – Autoria da Prefeita Municipal – Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Valinhos para o período de 2022 a 2025 e dá outras providências. Mensagem nº 047/2021.

À Comissão de Justiça e Redação
Excelentíssimo Presidente Sidmar Rodrigo Toloi

Trata-se de parecer jurídico solicitado relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Valinhos para o período de 2022 a 2025 e dá outras providências”*.

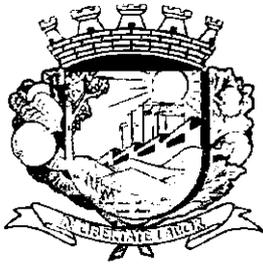
Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

7



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, legais e jurídicos, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Como é sabido o Plano Plurianual é o instrumento utilizado pelo Chefe do Executivo municipal para estabelecer diretrizes, objetivos e metas quanto à realização de despesas de capital e outras dela decorrentes, assim como das relativas aos programas de duração continuada. Eis o que prevê o art. 165 da CRFB:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 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.

(...)

No Manual de Planejamento Público 2021¹, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, encontramos as seguintes definições:

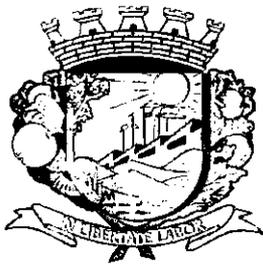
O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de médio prazo (4 anos) que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º, da CF/1988).

(...)

De forma sintética, as diretrizes retratam as orientações gerais do governo, para que sejam alcançados os objetivos traçados no Plano Plurianual nos seus quatro anos de vigência.

1

[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20\(vf-200121\)%20\(1\).pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20(vf-200121)%20(1).pdf) Acesso em 13/09/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Os **objetivos** discriminam os resultados que se pretende alcançar para superar as dificuldades diagnosticadas, devendo ser descritos de forma clara e direta para comunicar à sociedade as estratégias de governo no âmbito de cada política pública.*

*Já as **metas** mensuram o alcance dos objetivos, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa, evidenciando o que se pretende fazer e quantos serão os beneficiados no âmbito de cada ação. A meta fornece um parâmetro para acompanhamento da evolução de um objetivo ao longo dos quatro anos de vigência do PPA. Cada objetivo pode conter uma ou mais metas, as quais devem, sempre que possível, ser acompanhadas de critérios de regionalização²⁰.*

*Por **despesas de capital**, entendem-se aquelas que contribuem de forma direta para a formação ou aquisição de um bem de capital. As **despesas delas decorrentes** são as despesas correntes geradas em virtude de uma despesa de capital.*

*Para compreender com maior clareza esse conceito, tome-se como exemplo a construção de uma escola. As despesas com a construção do edifício e aquisição de mobiliário serão classificadas como despesas de capital e, portanto, as diretrizes, objetivos e metas a ela relacionadas deverão constar do PPA vigente do respectivo ente público. Uma vez construída, a escola demandará a contratação de servidores (como professores, coordenadores e merendeiras), além de gerar despesas com água, luz, telefone e manutenção. Essas são as despesas decorrentes da construção da escola, que também deverão ser consideradas para o PPA vigente. No PPA seguinte, tais gastos não serão classificados como decorrentes de despesas de capital, embora devam se enquadrar em **programas de duração continuada**, uma vez que não podem ser interrompidas sem causar grande prejuízo à sociedade.*

(...)

No que se refere à competência legiferante do Município, o presente Projeto de Lei encontra-se amparado pelo art. 30, I da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local e pelos arts. 80 e 151 da Lei Orgânica deste Município:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

“Artigo 80 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:

XV - enviar à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública, operações de crédito e tributos municipais; ”

“Artigo 151 - Leis de Iniciativa do Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

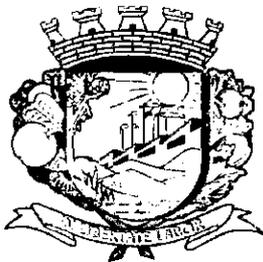
III - os orçamentos anuais.”

Do mesmo modo, 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.

Destarte, se de um lado cabe ao Poder Executivo a iniciativa da apresentação do projeto relativo ao plano plurianual, de outro cabe à Câmara Municipal apreciá-la. Neste entendimento, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno desta Casa de Leis, assim asseveram:

Artigo 153, LOM - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Câmara Municipal.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 39, RI - Compete à Comissão de Finanças e Orçamento emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro, e especialmente sobre:

I - a proposta orçamentária, que compreende:

a) Plano Plurianual;

(...)

O Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2022/2025 apresentado conforme ordenamento legal atinente subdivide-se nos seguintes anexos:

- ANEXO I - Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais;
- ANEXO II - Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos;
- ANEXO III - Unidades Executoras e Ações voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental;
- ANEXO IV - Estrutura de Órgãos, Unidades Orçamentárias e Executoras.

Novamente recorrendo às orientações do Tribunal de Contas do Estado encontramos no Manual Básico Plano Plurianual² a definição dos anexos e a sua relação com a prestação de contas efetivada por meio da AUDESP, Auditoria Eletrônica dos Órgãos Públicos:

Anexo I

"(...) tem a finalidade de uniformizar e sintetizar as informações constantes do PPA a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para fins de análise da previsão das receitas orçamentárias, que viabilizará a

² <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/manual-do-ppa-rev-2009.pdf>. Manual Básico Plano Plurianual - PPA - 2005 1ª edição, 2009 1ª revisão. Acesso em 13/09/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

implantação e o desenvolvimento dos programas governamentais, possibilitando a avaliação dos mesmos, nos termos do inc. IV do art. 33 da Constituição Estadual."

"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 STIV 163 de 04/05/01 e subseqüentes alterações."

Anexo II

"(...) tem a finalidade de uniformizar e sintetizar as informações constantes do PPA a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para fins de avaliação do programa governamental, nos termos do inc. IV do art. 33 da Constituição Estadual."

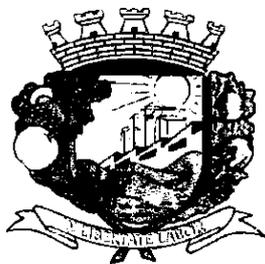
"Demonstrará a unidade responsável pelo seu acompanhamento, a especificação do seu objetivo, a justificativa para a sua implementação, as metas a serem atingidas e a estimativa do seu custo total em valores correntes, cuja apuração deverá corresponder à somatória dos custos das ações envolvidas demonstradas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

Anexo III

"(...) tem a finalidade de uniformizar e sintetizar as informações constantes do PPA a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para fins de avaliação das metas previstas e sua execução, nos termos do inc. IV do art. 33 da Constituição Estadual."

"Demonstrará em cada unidade executora os programas em que ela atuará, especificando, por programa, quais ações (projetos/atividades/operações especiais) serão desenvolvidas, visando o cumprimento das metas pré-estabelecidas."

"Especificará as metas plurianuais das ações e seus respectivos custos em valores correntes."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Anexo IV

"(...) objetiva demonstrar a estrutura institucional definida pelo Ente e cadastrada no sistema Audeps, evidenciando o nível de descentralização orçamentária efetuada, demonstrando os órgãos, as unidades orçamentárias e eventuais unidades executoras para as quais foram consignadas dotações próprias.

Analisando a composição dos anexos do Projeto verificamos que quanto à forma os mesmos atendem às orientações constantes do Manual Básico Plano Plurianual - PPA elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Outrossim, em atenção ao disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 6.129/2021, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias de 2022, o projeto acrescenta os seguintes anexos:

ANEXO V - descrição dos programas governamentais / metas / custos;

ANEXO VI - descrição das ações por unidades executoras;

ANEXO VII - demonstrativos de metas e riscos fiscais.

A esse respeito, consta do Manual de Planejamento Público 2021³ a possibilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer que os programas e projetos sejam estipulados na própria lei instituidora do Plano Plurianual:

FAQ Audeps14: Codificação de Programas e Projetos15

Como codificar os programas e os projetos na LDO agora no mês de abril, se a codificação se dará do PPA que será enviado ao Legislativo somente do mês de agosto?

3

[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20\(vf-200121\)%20\(1\).pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20(vf-200121)%20(1).pdf) Pagina 28. Acesso em 13/09/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Resposta: *Relativamente ao primeiro ano da gestão governamental, a título de sugestão, há duas alternativas, a primeira no sentido do PPA ser elaborado de forma concomitante com a LDO e a segunda, na impossibilidade disso vir a ocorrer, poderá ser estabelecido na LDO/06, elaborada em 2005, que as prioridades relativas ao primeiro ano de vigência poderão ser estipuladas na própria lei instituidora do Plano Plurianual.*

Quanto aos anexos das metas e riscos fiscais o referido manual⁴ assim elucida:

3.6.2 ANEXO DE METAS FISCAIS (AMF)

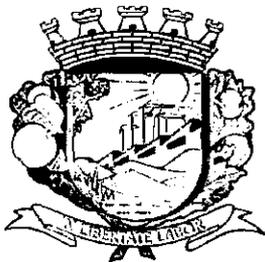
Metas fiscais podem ser conceituadas como sendo a expectativa de arrecadação e gastos, visando produzir "sobra" (superávit primário) para quitação de juros e do principal da dívida.

O AMF estabelece as metas anuais em valores correntes (incluída a inflação esperada) e constantes (com expurgo dos efeitos inflacionários) para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, conforme extraímos do § 1º, do artigo 4º, da LRF. É assim composto:

- a) Previsão trienal da receita e da despesa, bem como a estimativa dos resultados nominal, primário e bruto da execução orçamentária;*
- b) Previsão trienal do estoque da dívida pública (flutuante e fundada), com previsão descendente;*
- c) Avaliação das metas do ano anterior, justificando o eventual desatendimento;*
- d) Demonstrativo das metas anuais, com a devida metodologia de cálculo, comparando-as com os resultados dos três exercícios anteriores e com as premissas e objetivos da política nacional;*

4

[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20\(vf-200121\)%20\(1\).pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20(vf-200121)%20(1).pdf) Pagina 49/50. Acesso em 13/09/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- e) Evolução do patrimônio líquido;*
- f) Avaliação financeira (curto prazo) e atuarial (longo prazo) dos regimes próprios de previdência social (RPPS);*
- g) Estimativa de compensação da renúncia de receita, além da margem de expansão (% da Receita Corrente Líquida) das despesas obrigatórias de caráter continuado (artigo 17 da Lei Complementar n° 101/2000).*

3.6.3. ANEXO DE RISCOS FISCAIS (ARF)

De acordo com o § 1º, do artigo 4º, da LRF, podemos definir riscos fiscais como a possibilidade da ocorrência de eventos ou fatos econômicos capazes de impactar ou onerar de forma substancial e negativa as contas públicas, ou seja, ameaçar o almejado equilíbrio na execução orçamentária. Citamos, como exemplos:

- a) Frustração na arrecadação, decorrente de fatos posteriores à elaboração do orçamento (queda na atividade econômica, variação cambial);*
- b) Demandas judiciais em virtude de tributos instituídos;*
- c) Ações trabalhistas;*
- d) Calamidade pública (epidemias, enchentes);*
- e) Despesas não empenhadas na competência devida (despesas de exercícios anteriores).*

No tocante à participação popular nos processos de elaboração e discussão do plano plurianual o art. 48, § 1º, I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1 – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (gn)

(...)

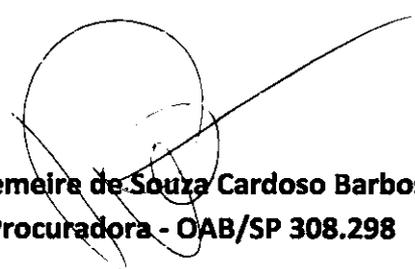
Neste particular, consta da mensagem do projeto “O Plano Plurianual que ora é encaminhado para apreciação desta Egrégia Casa de Leis, com seus Programas estratégicos, é fruto da pesquisa criteriosa e sistemática da realidade do município, da consulta, do diálogo e do debate com os órgãos representativos dos diversos segmentos da comunidade, com foi a realização de **audiência pública** no dia 26 do mês corrente, cumprindo cabalmente a disposição emergente do art. 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Isto posto, diante dos aspectos formais que nos cumpre examinar neste parecer não há óbices à tramitação do projeto. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 13 de setembro de 2021.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298