



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

Parecer n.º :028/2021
Assunto :Plano Plurianual para o exercício 2022-2025
Ano :2021
Relator(a) :Cristiane Gisele Bussi da Silva

Comissão de Finanças, Orçamento e Contabilidade

1. Relatório

Cuida-se o expediente de parecer solicitado pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal para que este órgão examine o Projeto de Lei n.º 026-2021.

Acompanha o feito: Ofício prefeitura e o projeto com seus anexos.

É o necessário. Passo a fase de análise do feito.

2. Análise

Trata-se da elaboração pelo Poder Executivo, de processo legislativo para o **Plano Plurianual, referente ao exercício 2022-2025.**

O chefe do Executivo tem prerrogativa para elaboração das leis orçamentárias, que são aprovadas pelo legislativo e direcionam a atuação da administração pública na gestão do orçamento público. As Leis Orçamentárias condicionam o planejamento estatal como um todo. Com base nelas, o Estado promove suas políticas públicas e garante os direitos previstos na legislação pátria, especialmente na Constituição, em benefício do interesse social.

As normas orçamentárias cumprem funções traçadas na ordem constitucional, porque determinam planejamento de governo, estudo de políticas públicas e do financiamento da máquina administrativa. Em idêntico sentido, objetivam a transparência nos gastos e na percepção de recursos.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

Cuida-se, em verdade, de valiosa ferramenta, indispensável à fiscalização institucional e social da prática governamental local.

Este projeto orçamentário examinado pela Comissão é peça fundamental à incorporação dos planos de governo em um documento formal de maneira a possibilitar a organização dos gastos e a sua aderência a um quantitativo de custos e de receitas. Assim, sua importância é indiscutível em um ambiente de transparência administrativa e financeira, onde a tônica repousa na viabilidade da fiscalização institucional e, principalmente, **social pela comunidade**.

A propósito, a respeito do governo da coisa pública e a sua gestão, ensina GUILHERME BUENO DE CAMARGO¹: *"Para que o planejamento financeiro seja efetivamente um instrumento de aproximação do cidadão com o Estado, é preciso que o agente público efetivamente considere a sociedade como uma das destinatárias das informações produzidas durante o processo de orçamentação e sua efetiva execução. Conforme ensina Regis de Oliveira, o governante planeja suas ações, 'de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo'. [...] Tratando-se o orçamento de evidenciação do planejamento governamental e da definição das prioridades da gestão, configurando-se em verdadeiro programa de governo, não basta o cumprimento formal e burocrático dos dispositivos normativos que tratam do assunto. Deve, sim, ser um processo permanentes de planejamento e controle da atividade estatal, apto a fornecer diretrizes à administração pública e oferecer ao cidadão informações precisas sobre o andamento da gestão, com canais para efetiva participação na sua elaboração e também na implementação".*

Feitas essas considerações iniciais, adentro ao *mérito* do Projeto.

Preambularmente, teço comentários a respeito da previsão constitucional sobre os orçamentos no ordenamento jurídico.

Pois bem.

A primeira previsão está na Carta Magna de 1.988.

Nestes termos, diz o seu artigo 165: *"Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os*

¹ CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 774



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

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. § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. § 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária".

Já a Constituição do Estado de São Paulo² prevê: "Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. § 3º - Os planos e programas estaduais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual. § 4º - A lei orçamentária anual compreenderá: 1 - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; 2 - o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; 3 - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e ela vinculados, da administração



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público".

E, pelo **princípio da simetria**³, diz a Lei Orgânica local: "*Art. 77 - Compete, privativamente, ao Prefeito: [...] XIV - enviar à Câmara Municipal os projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual, conforme disciplina esta Lei*".

"Art. 241 - As leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, obedecerão às regras estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição do Estado, nas normas de Direito Financeiro e nos preceitos desta Lei".

Deste modo, o tema em comento está em consonância com o disposto na Constituição e nas leis locais, sendo iniciativa da prefeitura o procedimento aqui tratado, nada encontrei que impeça o apreciar desta Casa.

Quanto à legitimidade deste órgão para receber as proposições e sobre elas emitir parecer, diz o Regimento Interno, Art. 77, inciso II, alínea "a": "*Art. 77 - É da competência específica: [...] II - Da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade: a) examinar e emitir parecer sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento e aos créditos adicionais*".

Mesmo que seja da competência específica da CCJ (RI, art. 77, I, "a") apreciar a legalidade dos projetos, como neste caso específico trata-se de proposição cuja atribuição recaiu, por força de lei, unicamente a esta Comissão, não é despicienda uma análise da legalidade aqui investida, tendo em vista que todos os que integram o corpo da Administração Pública, devem observar fielmente os princípios insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal⁴.

Superada esta análise, passo ao exame do tema revestido na proposição, qual seja, o Plano Plurianual.

³ Este princípio consagra a adoção obrigatória pelos Estados-Membros de parâmetros federais. Acessado em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesouro.asp?txtPesquisaLivre=PRINC%C3%8DPIO%20DA%20SIMETRIA>

⁴ 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 [...].



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública organizado em programas, estruturado em ações, que resultem em bens e serviços para a população.

O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo (*in casu* 2022) e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, públicos-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc. Fixa as metas do Plano Plurianual (PPA), e orienta a elaboração do Orçamento Anual (LOA) - basicamente é esta a sua essência, extraída da norma constitucional.

O PPA tem como princípios básicos a identificação clara dos objetivos e prioridades do governo, identificação dos órgãos gestores dos programas e órgãos responsáveis pelas ações governamentais, organização dos propósitos da administração pública em programas, a integração com o orçamento assim como a transparência.

Os valores dos anexos do PL em análise estão com projeção de inflação de 5%, conforme art. 4º.

Junto com o próprio Projeto de Lei, a prefeitura disponibilizou os Anexos I, II e III, contendo as planilhas informativas e com os números do orçamento previsto.

Compulsando os autos em epígrafe, nota-se a viabilidade técnica da matéria, portanto, entende a Comissão de Finanças e Orçamento que a matéria merece o apoio desta Casa de Leis.

Após a realização do parecer por esta Comissão, poderá a propositura nº 026/2021 seguir ao Pleno, para as posteriores fases de discussão e votação.

Cumprindo recordar, para que não haja vício (inconstitucionalidade formal objetiva) no processo legislativo, o *quorum* de aprovação deverá ser por maioria absoluta dos membros da Câmara de Vereadores, isto é, 5 cinco vereadores, no mínimo, bem como obedecidos os dois turnos de votação.

Assim ordena o Regimento Interno: "Art. 54 - O Plenário deliberará: "§ 1º - Por maioria absoluta sobre: [...] IX - lei de diretrizes orçamentárias, **plano plurianual** e lei orçamentária anual".



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

*"Art. 238 - Discussão é a fase dos trabalhos destinada aos debates em Plenário. § 1º - Serão votados em dois turnos de discussão e votação: [...] c) os projetos de lei do **plano plurianual**, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual".*

Uma vez seguido esse rito, entendo que a propositura está em plena consonância com a lei, estando apto a ser apreciado pelo Corpo Coletivo da Câmara Municipal.

Por fim, não nos olvidemos que somos os representantes do povo. E nada mais democrático que a população participe dos planos políticos do governo e suas decisões.

Importa ressaltar que foi realizada a audiência pública para mostrar ao povo o projeto orçamentário referente ao próximo ano, conforme o ato de participação popular realizado em 27 de outubro de 2021.

E a respeito das audiências públicas, diz o Regimento Interno: *"Art. 278 - A participação popular no processo legislativo orçamentário far-se-á: I - pelo acesso das entidades da sociedade civil à apreciação dos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, no âmbito da Comissão Permanente de Orçamento, Finanças e Contabilidade, através de realização de audiências públicas, nos termos do Capítulo II deste Título".*

Em idêntico sentido, prevê o Estatuto da Cidade⁵: *"Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: [...] II – debates, audiências e consultas públicas".*

Desta maneira, consoante os argumentos lançados ao logo deste, bem como todo o exame dos documentos (Anexos) e do projeto em debate, entendo, salvo melhor juízo do E. Pleno, que a propositura está em ordem com a lei, podendo ser recebido pela Casa para as ulteriores fases de discussão e deliberação do mérito.

3. Voto

Ante o exposto, voto **FAVORÁVEL** ao **Projeto de Lei nº 026-2021**.

Tendo sido observados os prazos previstos no § 2º do artigo 271 do Regimento Interno, e sem a necessidade de emendas ao projeto, providencie-se cópias deste parecer para o Pleno da Câmara Municipal, onde será lido e discutido em sessão legislativa própria, oportunamente marcada para a apreciação da propositura legislativa em debate.

⁵ LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRACINHA

ESTADO DE SÃO PAULO

AV. SANTOS DUMONT N.º 198 - CENTRO CEP 17.790-000 - FONE/FAX 018 3552 1152

E-mail: camara@camarapracinha.sp.gov.br

Na forma disposta pelo art. 107 do RI, acompanharam o voto do(a) relator(a) o vereador Daniel do Nascimento Marques. Ausente a vereadora Carina dos Santos Rodrigues Cruz.

Pracinha - SP, em 08 de novembro de 2021.

Daniel do Nascimento Marques
Presidente

Cristiane Gisele Bussi da Silva
Vice-Presidente

Carina dos Santos Rodrigues Cruz
Secretária