



PARECER JURÍDICO Nº 287/2023

Referência: Projeto de Lei nº 70/2023-E

Autoria: Prefeito da Estância Turística de São Roque

Assunto: Altera anexos da Lei Municipal, nº 5.272, de 28 de julho de 2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual para os exercícios financeiros de 2022 a 2025 e da Lei Municipal nº 5.665, de 11 de julho de 2023, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024.

Ementa: PLANO PLURIANUAL – PPA. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ALTERAÇÃO. – INDICADORES FINALÍSTICOS EXIGIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. CORREÇÕES NECESSÁRIAS NO TEXTO. APONTAMENTO ACERCA DAS METAS DO PODER LEGISLATIVO. RESSALVAS.

I – RELATÓRIO

O presente Parecer tem por objeto realizar uma análise estritamente jurídica, acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 70, de 07 de novembro de 2023, de autoria do chefe do Poder Executivo Municipal, que altera os anexos da Lei Municipal, nº 5.272, de 28 de julho de 2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual para os exercícios financeiros de 2022 a 2025 e da Lei Municipal nº 5.665, de 11 de julho de 2023, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024.

O PL foi lido em Plenário nesta Casa de Leis em 07 de novembro de 2023, no âmbito da 37ª Sessão Ordinária, e encaminhado para Parecer Jurídico. Instruem o pleito: **1.** Mensagem nº 70/2023; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Anexo II – Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos (68 laudas); **4.** Anexo III – Planejamento Orçamentário – Unidades Executoras e Ações Voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental (354 laudas); **5.** Anexo V – Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos para o exercício 2024 – Planejamento Orçamentário – LDO (52 laudas).

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Trata-se, assim, da alteração dos Anexos II e III, da Lei nº 5.272/2021 (PPA de 2022 a 2025) e Anexo V da Lei nº 5.665/2023 (LDO 2024). Em Mensagem nº 70/2023, o Chefe do Poder Executivo justifica:

Com os recursos atualmente disponíveis fizemos alterações em índices e indicadores de programas orçamentários, visando adequar as condições de avaliação de cumprimentos das metas quantitativas, qualitativas e financeiras previstas no orçamento.

É um passo para correção de apontamentos realizados pelos órgãos de controle externo quanto a necessidade de se ter um orçamento que não contenham indicadores que não se possam mensurar.

O cenário desejável deve ser alcançado em novas atualizações do PPA vigente e quando da realização do novo Plano Plurianual, tendo em vista a necessidade de reorganizar a montagem das peças com a efetiva participação das diversas áreas do setor público na confecção do novo Planejamento, haja vista, que grande parte das informações, indicadores e necessidades que possam ser inseridos no PPA estão espalhados em planos específicos de cada área de governo.

Não foram alterados valores, tampouco criados novos programas ou ações orçamentárias, havendo compatibilidade entre leis orçamentárias vigentes: PPA/LDO e LOA.

Apenas foram reescritos os objetivos, justificativas, indicadores e unidades de medidas dos Programas Governamentais, uma alteração meramente qualitativa não se alterando valores ou criadas novas despesas.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação. Eis a síntese do necessário.

II – INICIATIVA DOS PROJETOS DE LEI DO PLANO PLURIANUAL E DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Inicialmente é de se notar que a Constituição da República outorgou aos diversos entes da federação competência concorrente para legislar sobre direito financeiro e orçamento, nos exatos termos do art. 24, I e II, da CF. No que se refere à competência do Município, o presente projeto versa em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I da Constituição Federal, e art. 8º, II, da Lei Orgânica do Município.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ressalto que inexistente vício de iniciativa, visto que a cabe ao Poder Executivo Municipal, conforme se extrai do art. 165, I e II, da Constituição Federal, cuja norma consta no art. 203, IV, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

No mais, conforme se depreende dos dispositivos relativos à matéria, compete ao Poder Legislativo a apreciação do projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, como ocorre *in casu*. A competência desta Casa está inserida no art. 19, II, da Lei Orgânica Municipal.

Portanto, sob o aspecto da competência legislativa e da iniciativa, não se verifica qualquer óbice ao trâmite regular do Projeto.

III – ANÁLISE PRELIMINAR DO PROJETO

Orçamento Público Municipal é uma previsão feita para discriminar a arrecadação com tributos e demais recursos, e prever os gastos com manutenção e preservação das atividades da Administração. O orçamento registra o programa de trabalho anual do Poder Público expondo suas prioridades e a destinação dos recursos.

Do ponto de vista do Planejamento Governamental, em seu art. 174, a Constituição Federal define que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Conforme mencionado alhures, o objetivo precípua deste Projeto é alterar os Anexos II e III, da Lei nº 5.272/2021 (PPA de 2022 a 2025) e Anexo V da Lei nº 5.665/2023 (LDO 2024), uma vez reescritos os objetivos, justificativas, indicadores e unidades de medidas dos Programas Governamentais. Segundo o Poder Executivo, uma alteração meramente qualitativa não se alterando valores ou criando novas despesas.

O Plano Plurianual – PPA regula os projetos governamentais de média duração (quatro anos), ou seja, aqueles programas que tenham

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

existência temporal superior a um exercício financeiro. Como existem obras, ações, ou mesmo projetos de governo desenvolvidos em um intervalo de tempo superior a um ano, a criação do plano plurianual pretende atender a essa necessidade, visando assegurar o planejamento e a transparência por meio de uma disciplina legal que regule tais casos.

O Plano Plurianual Municipal exterioriza a integralidade das ações a serem executadas pelos órgãos que compõem a administração pública municipal, de modo a garantir o primado da transparência, a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, que assim podem avaliar os objetivos de interesse coletivo estabelecidos pelo poder público, além de orientar a tomada de decisão pelos gestores do uso apropriado dos recursos que lhes foram entregues para isso (dar suporte às decisões de alocação de recursos).

Quanto aos requisitos para elaboração do PPA, devo salientar que a tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a Lei nº 4.320/1964 estabelecem normas específicas quanto o conteúdo da legislação orçamentária, que ao meu ver deve ser levado ao Contador desta Casa para que elabore Parecer, tanto por seu conhecimento técnico sobre o assunto, quanto por ter qualificação profissional para averiguar ao menos que superficialmente a contabilidade pública.

Já a Lei de diretrizes Orçamentárias – LDO visa definir as regras e os compromissos que elaborarão a execução da Lei Orçamentária anual, *in casu*, para o exercício financeiro de 2024, sendo estruturado de modo a conter disposições acerca das metas e das prioridades da administração Municipal, a serem realizadas partindo-se de uma metodologia lastreada em princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que concerne à LDO, o próprio Parecer Jurídico nº 149/2023, emitido no bojo do Projeto de Lei nº 29/2023-E, já mencionava que os anexos eram genéricos, e não cumpriam integralmente seu desidrato, qual seja, estabelecer um conjunto de programas e ações considerados estratégicos por sua capacidade de impactar e construir, a médio e longo prazos, o projeto de desenvolvimento do Município evidenciado no Plano Plurianual.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Naquela oportunidade, foram ressaltadas recomendações ao Poder Executivo, a fim de aprimorar a quantificação e qualificação dos indicadores e as unidades de medidas próprias que devem acompanhar a elaboração das peças orçamentárias – conforme é orientado pelas Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/2000 e Lei nº 4.432/1964 e também por comunicados e manuais editados pelo próprio TCESP.

Diferentemente do que consta no art. 2º do Projeto de Lei nº 70/2023-E, o Anexo V da Lei de Diretrizes Orçamentárias NÃO diz respeito à descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos, e sim “LDO - Anexo V - Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos”.

Ou seja, o Projeto em análise parte de premissa equivocada, uma vez que o que é alterado por ele diz respeito ao quanto denominado “LDO - TCESP Anexo V – Descrição dos Programas Governamentais-Metas-Custos”. Neste sentido, não versa acerca do Anexo V da Lei nº 5665/2023 propriamente dito, mas um anexo intitulado “TCESP Anexo V”.

No que concerne à Descrição dos Programas Governamentais-Metas-Custos, a LDO deve estabelecer as Metas e as Prioridades da Administração Pública, motivo pelo qual cabe ao Poder Executivo demonstrar programas, objetivos e ações (com valores correspondentes) que terão prioridade na execução orçamentária.

O Projeto de LDO deve definir as metas e prioridades da Administração Pública municipal para o ano de 2024, partindo-se de uma metodologia lastreada em princípios consagrados na Constituição Federal de 1988 e na própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Demanda-se, para tanto, a demonstração metodológica das respectivas metas anuais, nos termos do art. 4º, § 2º, II, da LC nº 101/2000, o que não vislumbro com eficiência no Projeto de Lei nº 29/2023. **Ou seja, apesar de apresentar anexo, não há metodologia de cálculo (forma como são feitos os cálculos).**

IV – INDICADORES FINALÍSTICOS EXIGIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Os Programas são os instrumentos de organização da Administração Pública que articulam um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema ou aproveitar uma oportunidade, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido. Lógica de um programa: Da sociedade emanam os problemas com suas causas. Para solucioná-los, são traçados objetivos e esses, por sua vez, são mensurados através de indicadores. Para se alcançar os objetivos do programa, são estabelecidas ações que atuam sobre as causas dos problemas, trazendo benefícios à sociedade.

Os programas de trabalho constantes no orçamento através de dotações específicas devem ter suas metas quantificadas no PPA, em termos físicos e financeiros. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no bojo do art. 59, I, ratifica o instituído na Lei nº 4.320/64, que estabelece que a fiscalização do cumprimento das normas da referida lei dará ênfase, entre outros aspectos, ao cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Logo, a ênfase no resultado financeiro obtido em cada exercício não é recomendável como pressuposto único de avaliação do setor público. É necessária uma avaliação mais abrangente, com base em indicadores que evidenciem a eficiência e eficácia de suas atividades. Na opinião de Varela e Martins (2005);

[...] é preciso considerar as dificuldades de trabalhar com os indicadores sociais, mormente, quanto à limitação de indicar conceitos complexos, à identificação da relação dos programas com as mudanças nos indicadores de efetividade, à determinação das medidas das ações governamentais e à não ligação direta entre indicadores de desempenho e indicadores de efetividade.

As metas, porém, não podem ser fictícias, mas condizentes com a realidade local, a partir do diagnóstico realizado, e, acima de tudo, devem ser metas possíveis para aquele determinado contexto em que se inserem, sob pena de perderem a sua função e a sua credibilidade.

No desempenho de sua missão pedagógica, o TCESP (Comunicado SDG nº 14/2010; Comunicado SDG nº 13/2017) tem emitido comunicados sobre as boas técnicas de elaboração das diretrizes orçamentárias. Não de



outra forma, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo passou a determinar a informação dos ODS nas peças de planejamento municipal:

Comunicado AUDESP: Peças de Planejamento 2019 - Inclusão de ODS no Cadastro de Programas

Em virtude da necessidade de avaliar o planejamento municipal com relação aos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), comunicamos às Prefeituras Municipais que a partir da prestação de dados das peças de planejamento atualizadas relativas ao 3º quadr/19, será necessário atualizar o cadastro de planejamento, informando para cada programa cadastrado para o ciclo orçamentário atual, se o mesmo está ligado a algum dos ODS e, em caso afirmativo, informar a qual(is) objetivo(s) e a qual(is) meta(s) está atrelado.

Nesse sentido, o Projeto visa criar indicadores finalísticos para análises dos processos utilizados pelos jurisdicionados, tarefa que vem reunindo esforços dos agentes políticos e técnicos da Corte de Contas Paulista com o fim de contribuir para uma sociedade mais justa.

Fato é que o Projeto guarda respeito às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, especialmente porque o PPA serve como instrumento de planejamento de médio prazo do setor público e reforçando a necessária compatibilidade entre os níveis de planejamento estratégico (PPA) e operacional (LOA).

Os projetos de leis relacionados às peças de planejamento são extremamente técnicos e elaborados pelo Poder Executivo dentro de suas expectativas de execução, mensuração, acompanhamento e controle. Incluir, alterar e/ou excluir dados como indicadores, unidades de medida, produtos (etc.) devem ser respaldados por documentação elaborada por técnicos da área e validados pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, o Poder Legislativo, nos limites das suas atribuições, vem alertando reiteradamente o Poder Executivo no sentido de aprimorar os projetos referentes as peças orçamentárias encaminhados a esta Casa, seja por meio de ofícios, seja por meio dos pareceres da Comissão Permanente de Orçamento Finanças e Contabilidade que, desde então, vem registrando em seus Pareceres a recomendação de aprimoramento das metas e indicadores bem como das unidades de medidas apresentadas nos projetos.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Dentro da estrutura legislativa da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, tem-se a Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, prevista no art. 78 do Regimento Interno desta Casa de Leis, cujas atribuições são:

Art. 78. 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;**

b) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais e setoriais previstos na Lei Orgânica, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária;

c) receber as emendas à proposta orçamentária do Município e sobre elas emitir parecer para posterior apreciação do Plenário;

d) elaborar a redação final do Projeto de Lei Orçamentária;

e) opinar sobre proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos, dívida pública e outras que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do Município e acarretem responsabilidades para o erário Municipal;

f) obtenção de empréstimo de particulares;

g) examinar e emitir parecer sobre os pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado, relativos à prestação de contas do Prefeito e da Mesa da Câmara;

h) examinar e emitir parecer sobre proposições que fixem os vencimentos do funcionalismo, a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, e a verba de representação do Presidente da Câmara.

i) examinar e emitir parecer sobre todas as proposições que, direta ou indiretamente, representem mutação patrimonial do Município.

Assim, considerando que a análise do mérito da proposição compete à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, recomenda-se, que caso assim entendam necessário, a solicitação de parecer técnico ao departamento de contabilidade desta Casa, a fim de verificar os dados constantes de tais anexos e elucidar eventuais dúvidas dos parlamentares.

V – CONCLUSÃO

De fato, cabe ao Poder Legislativo a aprovação do Projeto de Lei em questão, que deverá ser previamente encaminhada às Comissão de Constituição, Justiça e Redação e Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

nos termos do art. 76 do Regimento Interno desta Augusta Casa e art. 326 da Lei Orgânica do Município de São Roque – SP.

No presente caso, verifica-se que o Projeto de Lei oriundo do Poder Executivo Municipal cumpre com os requisitos básicos, dispondo da matéria exigida por lei, estando apto – **COM RESSALVAS importantes descritas ao longo deste Parecer** – a ser submetido à apreciação do Plenário para, caso seja aprovado, a votação se realize dois turnos, devendo, depois de aprovado, ser devolvido ao Poder Executivo para a sanção. Ressalto, neste ponto, que o Poder Legislativo não foi consultado previamente para ajuste, não constando, portanto, as métricas atuais traçadas por esta Casa no bojo das alterações trazidas.

Por fim, ressalto que esta Procuradora não detém competência para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, razão pela qual se absteve a analisar reais impedimentos de tal ordem incidentes sobre a propositura deste Projeto de Lei.

É o parecer.

São Roque, 16 de novembro de 2023.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SP nº 353.034

Matrícula nº 415