



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

COMISSÃO DE FINANÇAS



PROJETO DE LEI Nº 72/2018

DATA: 17/09/2018

EMENTA: Altera e acrescenta dispositivos no Plano Plurianual para o quadriênio de 2018-2021, instituído pela Lei nº 3043, de 25 de agosto de 2017, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

RELATÓRIO:

O Poder Executivo apresentou à Câmara Municipal, em 31 de agosto de 2018, o Projeto de Lei nº 72/2018, que altera e acrescenta os dispositivos no Plano Plurianual para o quadriênio de 2018-2021, instituído pela Lei nº 3043, de 25 de agosto de 2017, e dá outras providências.

O Referido Projeto restou levado a plenário a e lido no Expediente da Sessão Ordinária de 3 de setembro de 2018, conforme a Ata nº 59/2018.

Nos termos do art. 70, inc. I, e 170, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, fora encaminhado para esta Comissão temática, incumbida de verificar os aspectos legais, contábeis e fiscais da proposição.

VOTO:

Compete a esta Comissão analisar as proposições legislativas, bem como emitir parecer especializado, nos termos dos arts. 42 e 70, inc. I e 170, do Regimento Interno desta Câmara de Vereadores.

Inicialmente, mister algumas considerações acerca da peça orçamentária ora submetida à análise.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento da ação de governo previsto pelo artigo 165 da Constituição Federal.

Segundo justificativa apresentada pelo Poder Executivo, a motivação da presente alteração no PPA é "de garantir a eficácia deste instrumento de planejamento e buscando atender as demandas apresentadas", "promovendo, de forma transparente, os



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

necessários ajustes e correções, adequando o PPA às novas recomendações e prioridades sociais, otimizando o tempo e a execução das ações, planejando a alocação dos recursos em conformidade com a nossa realidade econômica e fiscal, ajustando a evolução física e financeira dos programas, maximizando a eficiência e a eficácia da atuação governamental."

Assim, temos que o PPA é um plano de médio prazo, que estabelece as Diretrizes, Objetivos e Metas a serem seguidos pelo Governo Municipal ao longo de um período de quatro anos, possuindo vigência do segundo ano de um mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

Também prevê a atuação do governo durante esses quatro anos, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo.

Trata-se de competência exclusiva a iniciativa do presente processo legislativo, conforme explicita a Lei Orgânica Municipal.

Senão vejamos:

"Art. 93 Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão:

I. o Plano Plurianual;

II. as Diretrizes Orçamentárias;

III. os Orçamentos Anuais.

§ 1º A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública municipal direta e indireta para as despesas de capital e outras deles decorrentes, e as relativas aos programas de duração continuada."

Ademais, a própria Carta Magna, além de estabelecer a mesma competência para a iniciativa do Plano Plurianual, estabelece também o conteúdo (quase integral) de tal norma. Vejamos:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

§ 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."

Contudo, a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pormenorizando as demais leis orçamentárias (LDO e LOA), teve o capítulo com o teor do PPA vetado.

Assim, na falta de regulamentação infraconstitucional, deve ser seguida a Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe sobre o assunto:

"Art. 95 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.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos 4 (quatro) meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de créditos extraordinários somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública, devendo ser convertida em lei no prazo de trinta dias."

Portanto, ao PPA cabe estabelecer as metas da administração para as despesas de capital para os próximos quatro anos, bem como para os programas de duração continuada, de forma que mais a frente, possam ser elaborados os planos e programas, através da LDO e LOA, sempre em consonância com o próprio PPA.

Ao apreciar-se o Projeto de Lei nº 72/2018, percebe-se a previsão de orçamento de todos os órgãos da Administração Direta e



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

entidades da Administração Indireta, bem como o valor para a Câmara Municipal.

No entanto, verifica-se que se pretende a alteração quase global do projeto originário, caracterizando-se, até mesmo, como um novo PPA, considerando a criação e exclusão de novos programas e iniciativas (ANEXO I), bem como e principalmente a realocação de verbas livres e vinculadas, acarretando, inclusive, na redução de quase R\$ 51 milhões, somente para o ano em curso (2018), totalizando mais de R\$ 238 milhões no total do Programa.

Da mesma forma, no que tange aos Programas de Gestão e Manutenção (ANEXO II), para o ano em curso (2018), há redução que se aproxima a R\$ 1,5 milhões, projetando igualmente redução maior que R\$ 26 milhões em todo o Programa.

No entanto, mesmo havendo a significativa redução, verificamos considerável realocação de recursos entre os programas, sendo a maior redução (em torno de R\$ 63 milhões) junto ao Programa de Gestão de Encargos Especiais do Município e o maior aumento (em torno de R\$ 36 milhões) junto ao Programa de manutenção da Secretaria de Administração (estes constantes do Anexo II).

Na esfera dos programas temáticos, verifica-se a maior redução no *Programa de Ampliação com Qualidade do Acesso à Educação*, superior a R\$ 81 milhões, e maior aumento no *Programa Municipal de Desenvolvimento Integrado - BID*, ampliado em mais de R\$ 21 milhões.

Assim, inegável a alteração substancial do Plano originário, apresentado em Audiência Pública datada de 22/06/2017, aprovado por esta Câmara no ano de 2017, após os trâmites legais, que serviu como pilar para a construção da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 3057/2017) e Lei de Orçamento Anual (Lei 3085/2017).

Neste cenário, nos deparamos com o primeiro entrave à tramitação do PL 72/2018, qual seja, que seu texto somente previa a alteração da Lei 3043/2017 (PPA/2018-2021) sendo que, não constava a previsão de alteração da Lei 3057/2017 (LDO/2018) e da Lei 3085/2017 (LOA/2018), diretamente afetadas pelo conteúdo do mesmo.

Admitir-se a alteração deficitária, criaria um limbo jurídico, considerando que tanto a LDO quanto a LOA do ano em curso estariam totalmente dissociadas do PPA que lhes deveria ser base, o que poderia levar a eventual responsabilização fiscal.

Sabe-se que a possibilidade de alteração do Programa Plurianual é perfeitamente possível, uma vez que tais modificações têm por finalidade compatibilizar o PPA às mudanças ocorridas tanto no cenário econômico quanto social.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Nesse sentido, tem-se o entendimento esposado por Régis Fernandes de Oliveira em sua obra "Curso de Direito Financeiro", abaixo transscrito:

De se indagar, também, se pode haver alteração do Plano Plurianual na fluência de seus efeitos, isto durante o período de sua vigência. Se alteradas forem as circunstâncias econômicas e sociais do Estado, nada impede que haja mudança no Plano. Este não é estático, mas dinâmico, objetivando alcançar as novas realidades. Cabe, pois, por novo projeto, encaminhar as mudanças que forem imprescindíveis, com adaptação dos novos rumos do país. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 4A ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 387.)

Sabe-se igualmente que eventuais alterações podem ser realizadas por Projetos de Lei, submetidos à apreciação da Casa Legislativa, para inclusão ou exclusão de determinados programas ou iniciativas, com realocação de recursos ou com autorização de abertura de créditos especiais em dotações orçamentárias específicas e em limites pré estabelecidos. Estas situações, por serem específicas e de menor complexidade, podem ser interpostas a qualquer tempo, submetendo-se ao processo legislativo comum.

Nesta senda, temos exemplos de municípios que utilizaram deste recurso para adequar o PPA, com reflexos na LDO e LOA. A título de conhecimento, trazemos à baila a LEI N° 3657, DE 09 DE FEVEREIRO DE 2018, do Município de Gravataí-RS, versando sobre a inclusão de um programa no Plano anteriormente aprovado. Assim, procederam na edição de Projeto de Lei que previa no Art. 1º a alteração do PPA 2018/2021, bem como, no mesmo artigo, a alteração da LDO/2018 e LOA/2018, no ponto específico. Ademais, por se tratar de acréscimo, restaram previstas as questões orçamentárias sobre as quais dissertamos no parágrafo anterior.

Quanto a este quesito, embora efetivamente tenha havido acréscimos no presente projeto de lei, no tocante a metas, programas e iniciativas, verificou-se que não mencionam orçamento para o ano de 2018, motivo pelo qual não há necessidade de previsão específica, devendo ser observada sua previsão nas Leis orçamentárias de 2019.

Já no que tange à eventual revisão global do PPA, evidente que pode ser necessária ao seu aperfeiçoamento. Isto pode ocorrer por meio da atualização dos programas e ações que o constitui, de modo a refletir as demandas da sociedade. Estas revisões, podem caracterizar-se como alterações globais quando mudam significativamente as cifras (livres ou vinculadas) bem como as iniciativas anteriormente previstas. Inclusive, podendo ser vistas como um novo Plano Plurianual, sendo que, para tanto, há entendimento



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

de que submeteriam-se ao rito específico relativo ao projeto originário, principalmente quanto a permitir o conhecimento da comunidade via Audiência Pública.

Neste sentido, temos o excerto do Acórdão nº 70033677154, do E.TJRS, que menciona:

"A análise dos autos mostra que, o contrário do que sustenta a autoridade coatora, trata-se de alterações legislativas relevantes, que modificam expressivamente o orçamento da Administração, pois envolvem aporte significativo de verbas públicas, conforme especificado nos 'Anexos' QUE ACOMPANHAM OS PROJETOS DE LEI (FLS. 13-18 E 27-30)."

A situação, tal como apresentada, exigia, a meu sentir, a observância do disposto da LOM, entendimento reforçado pelo fato de que o orçamento a ser executado seria aquele alterado pelos Projetos de Lei, sem a discussão popular imposta pela Lei Orgânica do Município, diploma que - como bem observou o Dr. Telmo dos Santos Abech, Juiz de Direito sentenciante - 'não faz (e nem poderia, por uma questão de lógica jurídica) qualquer distinção entre projeto originário e virtuais alterações, tendo como objetivo óbvio a não subtração ao conhecimento público de quaisquer normas envolvendo a matéria'.

E conclui o eminente magistrado: 'A prosperar o entendimento suscitado pela ilustre autoridade coatora, seria fácil burlar o preceito simplesmente procedendo, após a aprovação dos planos em matéria orçamentária, as modificações, inclusive substanciais, por projetos avulsos de natureza alteradora como aqueles de que a hipótese se cuida.'"

Assim, verifica-se que o presente Projeto de Lei pode ser visto como um novo Plano, cujo rito a ser submetido seria o descrito no art. 98, da Lei Orgânica do Município de Novo Hamburgo, no qual indica como prazo o de 30 de junho para o envio do mesmo ao legislativo.

De suma importância ressaltar que o referido prazo não demonstra-se como anômalo em nosso ordenamento jurídico. Antes o contrário, por tratar-se o PPA de peça base para a elaboração da LDO (com prazo de envio ao legislativo até 31/08) e esta para a LOA (prazo de envio 31/10), há de se preservar um interstício mínimo para tramitação de todas, eis que decorrentes umas das outras.

No caso em questão, a alteração do PPA 2018/2021 restou proposta em 31/08/2018, mesma data que o Projeto de Lei 73/2018, que dispõe sobre a LDO/2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Neste ponto, o segundo óbice encontrado, eis que, absolutamente necessária, embora possivelmente extemporânea, a aprovação do PPA 2018/2021, para que o Projeto de Lei 73/2018 estivesse amparado em Lei vigente (e não Projeto de Lei) sob pena de responsabilização do Executivo pelo não cumprimento do disposto do art. 98, da Lei Orgânica de Novo Hamburgo.

Estabelecidas estas premissas, entendeu-se pela necessidade de solicitar algumas adequações no presente Projeto de lei, ao Executivo, o que se deu em reunião conjunta com as Comissões de Finanças e Constituição, Justiça e Redação, no dia 10 de setembro de 2018.

A partir disto, em 12 de setembro de 2018, às 14 horas e 15 minutos, restou protocolada Mensagem Retificativa, tendo a mesma sido lida no expediente da sessão ordinária do mesmo dia.

À analise da referida Mensagem Retificativa, verificou-se que a mesmo preocupou-se em contemplar a adequada correlação das alterações do PPA 2018/2021 à LOA 2018, indicando que eventuais recursos livres não utilizados em programas cancelados serão remanejados na mesma via decreto executivo.

No que tange a LDO 2018, a técnica legislativa imporia a menção específica de sua alteração, no entanto, verifica-se que a ausência da referida previsão pode ser entendida ante a existência, na Lei originária, de artigo que permite alteração a partir de eventual atualização do PPA (art. 2º, §4º da Lei 3057/17).

De igual sorte, o anexo constante da Mensagem Retificativa, relativo às Notas explicativas e indicadores da alteração, são aptos a justificar os acréscimos, exclusões e realocações verificados, embora ausente a diferenciação entre valores livres e vinculados.

Desta forma, após amplo debate, resumido no arrazoado que subscrevemos, pelos fundamentos expostos verifica-se a adequação do presente Projeto de Lei.

DISPOSITIVO:

Ante o exposto, a Comissão de Competitividade, Finanças, Orçamento, Economia e Planejamento opina pela regularidade da proposição, com o encaminhamento da mesma ao Plenário para análise e votação.

Novo Hamburgo, 17 de agosto de 2018.

Enio Brizola
Presidente

Gabriel Chassot
Relator

Fernando Lourenço
Secretário