ESTUDO TÉCNICO
PARA A COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 288/2021
MENSAGEM N.º 18/2021

EMENTA: "Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2022 a 2025, e dá outras providências".

Autor: Executivo Municipal

Autoria: Artur Neiva Machado
Função: Analista de Tramitação
Comissão de Finanças Orçamento e Fiscalização

ESTUDO
TÉCNICO
PLE Nº. 288/2021

SETEMBRO/2021

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Coordenação das Comissões, tampouco da Câmara Municipal de Salvador, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

ESTUDO TÉCNICO – PLE Nº 288/2021

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Lei Orgânica do Município de Salvador (LOM), em seu artigo 163, *caput* e § 1º, I e II, e o Regimento Interno (RI) da Câmara Municipal (Resolução 910/1991), art. 68, III, "a", preveem que compete à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização a análise técnica dos aspectos orçamentários e financeiros das matérias relativas ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais a ela apresentadas.

De acordo com os primeiros dispositivos (art. 163, § 1º, I e II da LOM), os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, cabendo à Comissão Permanente de Finanças examinar e emitir parecer sobre tais proposições.

O segundo (68, III, "a" do RI), por sua vez, diz que é a atribuição das Comissões o exame técnico dos assuntos submetidos a seu estudo e parecer, de acordo com a competência atribuída a cada qual, competindo à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização emitir parecer sobre a proposta de Orçamento Anual – LOA do Executivo Municipal, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA.

Quanto aos prazos relativos a tais proposições, as regras definitivas serão estabelecidas na lei complementar federal de que trata o art. 165, § 8º da CF. Como essa norma ainda não foi elaborada, vigora o estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

No que diz respeito especificamente ao PPA, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que, no âmbito federal, esse projeto de lei será encaminhado, pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício - 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa - 22 de dezembro. Nos demais entes da Federação, legislação própria poderá fixar outro calendário tendo em vista atender peculiaridades locais.

Em âmbito Municipal, o § 6º do art. 163 da Lei Orgânica do Município estabelece que o envio desse projeto de lei obedecerá aos prazos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Percebe-se, portanto, que o município de Salvador segue os mesmos prazos estabelecidos para o PPA Federal, quais sejam: 31 de agosto para envio pelo Executivo ao Legislativo; e 22 de dezembro para que este devolva a proposta aprovada.

O projeto em análise PLE n.º 288/2021 – PPA 2022-2025) foi enviado tempestivamente, tendo sido entregue ao Parlamento Municipal no dia 31 de agosto de 2021, e tramita junto à Comissão Finanças, Orçamento e Fiscalização (CFOF), devendo ser apreciado pela Câmara Municipal até o final da sessão legislativa de 2021 (22 de dezembro).

2 ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

O Plano Plurianual (PPA), conforme destaca JAMES GIACOMONI (2012, p. 223), “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”.

No mesmo sentido, o Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023 (p. 11) informa que

> O planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública, além de constituir uma função essencial de Estado. O processo de planejamento compreende a escolha de políticas públicas capazes de combater os problemas a serem enfrentados pela sociedade em um ambiente escasso de recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos).

O conteúdo da PPA é estabelecido em dispositivos da Constituição Federal. Conforme prevê nossa Carta Magna (art. 165, § 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.

Paralelamente ao que disciplina a Norma Federal, a Lei Orgânica do Município dispõe que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, por regiões administrativas, bairros ou distritos, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital, e outras dela decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 161, § 1º).

Complementando as disposições sobre o tema, estabelece o art. 164, § 1º do Regimento Interno que “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”.

Por fim, ainda sobre a organização e composição dessa proposta orçamentária, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (p. 74) informa que toda ação do Governo deverá estar estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos. Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, mas cada um estabelecerá seus próprios programas e ações de acordo com a referida Portaria.

3 EMENDAS AO PROJETO DA LDO

Durante o processo legislativo das matérias orçamentárias, os integrantes das casas Legislativas cumprem variada agenda. Essa agenda envolve, dentre outras medidas, estudos e análises, discussões e consultas, solicitações de informações e participação em audiências públicas realizadas com autoridades e especialistas, com o objetivo de esclarecer a matéria em apreciação. A síntese de todo o trabalho está particularmente representada nas emendas propostas

pelos parlamentares que, de forma similar ao projeto do Poder Executivo, serão objeto de avaliação e parecer (GIACOMONI, 2012, p. 272).

No que diz respeito especificamente ao Plano Plurianual - PPA, as emendas parlamentares submetem-se, assim como ocorre com as demais peças orçamentárias, à obrigatoriedade de guardar pertinência lógica com a proposição principal e de obedecer a técnica legislativa, bem como de observar a limitação temporal para sua apresentação à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização (art. 163, §5º da LOM).

O art. 163 da Lei Orgânica do Município, repetindo por simetria o que prevê a Carta Federal quanto à capacidade legislativa de emendar o projeto do Plano Plurianual, dispôs o seguinte:

> Art. 163. Os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, respeitados os dispositivos deste artigo.
> § 2º As emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.

Como se vê, de acordo com o § 2º supracitado, tais emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo posteriormente apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.

4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Pelo exposto, percebe-se a competência da Câmara Municipal e da sua Comissão de Finanças para apreciar tecnicamente o tema. Ademais, deve-se ter em mente a organização e o conteúdo da proposta em análise, obedecidas as regras estabelecias nos citados instrumentos normativos, notadamente o que dispõem a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Regimento Interno da Casa.

Por fim, a apresentação de emendas deve observar a previsão do art. 163 da LOM e seu correspondente na Constituição Federal, observado o papel da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização nessa fase do processo legislativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 de março de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 95 de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 101 de 4 maio 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2000. Brasília, 24p, maio 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 06 de outubro de 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Regimento Interno**. Resolução 910, de 1991. Salvador, 1991.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6 . ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Portaria N.º 60, de 22 de maio de 2019**. Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-tecnico-do-ppa-2020-2023.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021.

STN/SOF – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal. **Portaria Conjunta STN/SOF n.º 6, de 18 de dezembro de 2018**. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484>. Acesso em: 08 set. 2021.

SALVADOR. **Lei Orgânica do Município de Salvador**. Disponível em: <http://www.cms.ba.gov.br/uploads/f440bd64078a15691c260eedf190347a_1620052814.pdf>. Acesso em 08 set. de 2021.