



COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

Parecer N° 598/2018

Projeto de Lei EM n° 070/2018 e Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei EM n° 070/2018

- RELATÓRIO -

Distribuída a esta Comissão, para análise e Parecer, o Projeto de Lei EM n° 070/2018, encaminhado pelo chefe do Poder Executivo, o qual *“Dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual de Governo do Município de Divinópolis, para o período de 2018 a 2021”*.

O Projeto de Lei EM n° 070/2018 foi apresentando a esta Casa Legislativa no dia 28/09/2018, e, portando, encontra-se dentro do prazo estipulado na Lei Orgânica do Município de Divinópolis – LOM (Art. 88, §4º, inciso I).

Recebido o Projeto, o Presidente da Câmara Municipal – Vereador Adair Otaviano – o encaminhou à Assistente Jurídica Especial especialmente designada para o seu exame jurídico e assessoramento desta Comissão.

Iniciada a análise específica projetada sobre o tema, verificou-se, de plano e a toda evidência, que o referido Projeto padecia de alguns vícios em seus artigos, tais como desconformidades com a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (DECRETO-LEI n° 4.657/42), com a Lei Complementar n° 095/98 (a exemplo do artigo que trata do objeto, da cláusula de vigência, dentre outros). Outrossim, o Projeto carecia de maiores explicações sobre a metodologia considerada na projeção da revisão do Plano Plurianual 2018/2021. Diante desses impasses prefaciais, para lhe oportunizar a adoção das providências cabíveis, Sua Excelência, o Prefeito Municipal, foi cientificado por intermédio do Ofício n° 014/2018, na forma do art. 127 do Regimento Interno, acerca dos apontamentos incidentes ao Projeto de Lei EM n° 070/2018.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

Devidamente notificado, o Senhor Prefeito prontamente cuidou de encaminhar o Ofício EM nº 112/2018, protocolado nesta Casa Legislativa no dia 17 de outubro de 2018, acompanhado da “*Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei EM nº 070/2018*”, consoante a recomendação do art. 203, parágrafo único, inciso IV do Regimento Interno.

A mencionada *Mensagem Modificativa* trouxe um novo corpo textual para o Projeto de Lei EM nº 070/2018, substituindo os seus cinco artigos originais por outros quatro dispositivos, com os seguintes teores:

“Art. 1º – Esta Lei dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual do Município de Divinópolis – PPA 2018-2021, para o exercício de 2019, 2020 e 2021, conforme dispõe o § 1º do art. 3º da Lei 8.399, de 28 de dezembro de 2017.

Art. 2º – Os Anexos I, II, III e IV integram esta Lei, nos seguintes termos:

I – Anexo I que contém as Fontes de Financiamento dos Programas;

II – Anexo II que contém a Descrição dos Programas;

III – Anexo III que contém as Ações e Unidades Executoras;

IV – Anexo IV que contém a Estrutura Administrativa.

Parágrafo Único: Ficam atualizados os Anexos I, II, III e IV da Lei 8.399, de 2017, pelos Anexos I, II, III e IV desta Lei, contendo as respectivas inclusões e alterações, qualitativas ou quantitativas, efetuadas em programas, indicadores, ações, estrutura e demais atributos.

Art. 3º – Em atendimento ao disposto no art. 1º da Lei 8.399 de 2017, a presente revisão será executada nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício e do Orçamento Anual.

Art. 4º – Esta Lei entra em vigor em 1º de Janeiro de 2019.”



Ademais, em atendimento aos questionamentos suscitados no Ofício nº 014/2018 pela Assistência Jurídica Especial junto a esta Comissão, a *Mensagem Modificativa* ainda trouxe nova *Justificativa* ao Projeto de Lei EM nº 070/2018, constando, dessa vez, o detalhamento das explicações acerca dos fatores balizadores da pretensa revisão do Plano Plurianual 2018/2021.

Frisa-se que, conforme estatuído no Regimento Interno desta Casa Legislativa, a *Mensagem Modificativa* é o instrumento de emenda ao Projeto de Lei cabível para propor a modificação de dispositivo(s), mas sem acarretar a sua alteração substancial. Ocorre que, no caso em testilha, a referida *Mensagem Modificativa* acabou por substituir todos os dispositivos do Projeto de Lei EM nº 070/2018, o que, a princípio, poder-se-ia reputá-la instrumento inadequado para a correção pretendida. Porém, conforme o Senhor Prefeito elucidou, o Projeto de Lei EM nº 070/2018 fora inicialmente encaminhado, equivocadamente, com a mesma redação dos artigos constantes Lei nº 8.399/2017, que instituiu o Plano Plurianual de 2018/2021, deixando transparecer, por esta razão, que o seu objeto pretendia a ab-rogação (revogação total) do citado Plano Plurianual e a subsequente substituição por outro Plano. No entanto, como a pretensão erigida do Projeto de Lei EM nº 070/2018 consiste na mera REVISÃO, e não na substituição do Plano Plurianual, então a *Mensagem Modificativa* cumpre a finalidade de adequar a redação dos artigos da Proposição, imprimindo-lhe, enfim, o sentido de verdadeiro Projeto de Lei Revisora.

Ressalta-se que a *Mensagem Modificativa* não propugnou a alteração dos Anexos que compõem o Projeto de Lei EM nº 070/2018 e os quais tratam do conteúdo substancial da pretensa Revisão.

Com esses argumentos trazido à baila pelo senhor Prefeito, exsurge clara e insofismável que a *Mensagem Modificativa* foi o instrumento legislativo correto utilizado no caso em apreço.

Sendo assim, como solução procedimental eficaz à situação peculiar em exame, esta *Comissão de Justiça, Legislação e Redação* apresenta, neste Parecer, a um só tempo, as análises ao Projeto de Lei EM nº 70/2018 e à *Mensagem Modificativa* encaminhada por Sua Excelência, o Prefeito Galileu Teixeira Machado.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

Anote-se, à guisa de complementação, que a Procuradora responsável pela Assistência Jurídica Especial junto a esta Comissão, objetivando o aprofundamento da análise ao Projeto de Lei EM nº 070/2018, solicitou, por intermédio do Ofício nº 015/2018, alguns esclarecimentos de ordem técnico/financeira ao Contador desta Câmara Municipal, Sr. Cristiano Gomes Pinheiro, o qual manifestou-se por meio do Ofício nº CM- 045/2018, encaminhado para esta Comissão no dia 06 de novembro de 2018.

Também para ancorar os estudos do Projeto de Lei EM nº 070/2017, a Procuradora reuniu-se com o Gerente de Orçamento da Prefeitura Municipal, Sr. Lucas Carrilho do Couto, no dia 08 de outubro, nesta Casa Legislativa, oportunidade na qual foram esclarecidas algumas dúvidas.

É o relatório.

- FUNDAMENTAÇÃO -

Suplantado o breve relato histórico, passemos, pois, à reprodução dos aspectos mais relevantes desta emanção jurídica, ressaltando que compete a esta Comissão manifestar-se sobre os aspectos estritamente legais e formais do Projeto de Lei EM nº 070/2018 e da sua *Mensagem Modificativa*. Senão, vejamos:

DA COMPETÊNCIA E DA INICIATIVA:

Trata-se de Proposta de Lei de natureza orçamentária, cuja iniciativa para a deflagração do processo legislativo é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo, por força do que apregoa as normas constitucionais de regência, a saber:

→ Constituição da República: art. 84, inciso XXIII; art. 165, inciso I; art. 166, §6º.

→ Constituição do Estado de Minas Gerais: art. 153, inciso I, alínea "a"; art. 171, inciso II, alínea "a".



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

Na Lei Orgânica Municipal, a competência da matéria e a iniciativa privativa para a apresentação da Proposta de Lei dessa natureza se erigem dos seguintes artigos:

“Art. 11. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao interesse local e, especialmente:

I – elaborar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual;

(...)”

“Art. 62. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

IX – enviar à Câmara os projetos de lei relativos ao Orçamento Anual, ao Plano Plurianual e às Diretrizes Orçamentárias da administração direta e indireta;

(...)”

“Art. 84. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o Plano Plurianual;

(...)”

Como se pode facilmente concluir da leitura e do cotejo direto entre as normas supramencionadas, o Projeto de Lei EM nº 070/2018 não apresenta vício formal quanto à competência da matéria e a sua iniciativa.

Do mesmo modo, a *Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei EM nº 070/2018* foi apresentada na forma e no prazo do Regimento Interno desta Casa, *verbis*:

“Art. 88. Os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal na forma regimental.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

(...)

§ 3º O Prefeito poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não emitido o parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e orçamentária da Câmara.” (Destacou-se).

Nesse diapasão, à vista da instrução regimental, certifica-se que a *Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei EM nº 070/2018* também não apresenta vícios quanto à competência da matéria e à sua iniciativa.

DO TEXTO DO PROJETO DE LEI EM Nº 070/2018:

O Projeto de Revisão do Plano Plurianual 2018-2021 está estruturado da seguinte forma:

- A) Texto do Projeto de Lei EM nº 070/2018;
- B) Mensagem do Executivo (Justificativa);
- C) Anexo I – Fonte de Financiamento dos Programas;
- D) Anexo II – Descrição dos Programas;
- E) Anexo III – Ações e Unidades Executoras;
- F) Anexo IV – Estrutura Administrativa;
- G) Detalhamento dos Programas de Governo.

De maneira sistematizada, lança-se o olhar para o Texto do Projeto de Lei EM nº 070/2018. Antes, porém, é preciso rememorar que, conforme aduzido no tópico precedente, as reconhecidas impertinências jurídicas verificadas nos cinco artigos originais do Projeto de Lei EM nº 070/2018 foram retificadas na *Mensagem Modificativa* encaminhada por Sua Excelência, o Prefeito Galileu Teixeira Machado.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

Nesse contexto, conforme já foi possível entrever neste Parecer, as sobreditas alterações ao texto dos artigos originais do Projeto de Lei EM nº 070/2018 foram apresentadas pela correta e tempestiva via instrumental prevista regimentalmente, e, portanto, a presente análise jurídica do texto legislativo do Projeto de Lei Revisora concentra-se, agora, nos dispositivos constantes da *Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei EM nº 070/2018*, já transcritos na parte introdutória desta manifestação.

A respeito desses dispositivos é possível colacionar a seguinte síntese conclusiva:

- 1) O art. 1º, pela redação constante da Mensagem Modificativa, enuncia corretamente o objeto da Proposição: “*Revisão do Plano Plurianual do Município de Divinópolis – PPA 2018-2021, para o exercício de 2019, 2020 e 2021*”.
- 2) O parágrafo único do art. 2º, por seu turno, aponta quais os Anexos do Plano Plurianual 2018/2021 estão sendo revisados mediante “*inclusões e alterações, qualitativas ou quantitativas, efetuadas em programas, indicadores, ações, estrutura e demais atributos*”.
- 3) O art. 3º impõe o dever de alinhamento entre o Plano Plurianual constituído pela Lei nº 8.399/2017 (a ser devidamente revisado) e às Leis Orçamentárias e às Leis de Diretrizes Orçamentárias subsequentes, conforme soergue a norma do art. 165, §7º e do art. 166, §4º, ambos da Constituição da República e reproduzidos na Lei Orgânica deste Município.
- 4) Por fim, ao fixar o dia 1º de janeiro de 2019 para o início da entrada em vigor da Lei vindoura, o art. 4º acertadamente traz a cláusula de vigência especial, na medida em que, como exceção ao Princípio da Vigência Sincrônica adotado na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 1º do DECRETO-LEI nº 4.657/42), as leis de natureza orçamentária entram em vigor no primeiro dia do exercício financeiro subsequente à sua publicação, independentemente da data em que esta ocorre.

Logo, os artigos do Projeto de Lei EM nº 070/2018, nos termos dispostos na *Mensagem Modificativa*, estão coadunados ao ordenamento jurídico-constitucional, legal e regimental.



DA ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

Concluída essa análise inicial quanto ao critério formal subjetivo (iniciativa) e quanto ao critério formal objetivo (tempestividade, formatação regimental, dentre outros), passa-se ao exame jurídico pormenorizado do conteúdo da Revisão do Plano Plurianual proposta pelo Poder Executivo.

Para que se possa bem dimensionar quais os reflexos diretos da Revisão proposta que, em termos práticos, impactará o PPA 2018/2021 instituído pela Lei nº 8.399/2017, cumpre-nos, antes, tecer uma breve elucidação sobre o processo dinâmico e contínuo do “Ciclo Orçamentário Municipal”, esclarecendo, ainda, algumas expressões corriqueiras relacionados à temática.

Pois bem. A Constituição da República e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – determinam que a Administração periodicamente planeje sua atividade financeira para a realização de políticas públicas, por meio da elaboração das seguintes leis de natureza orçamentária: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O primeiro instrumento de planejamento é o Plano Plurianual, espécie de lei orçamentária que tem por finalidade traçar diretrizes, objetivos e metas capazes de indicar prioridades para a melhor gestão e implementação de políticas públicas. Por ser o documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento Anuais.

No PPA, o Governo classifica suas políticas públicas em **programas**, os quais nada mais são que os nomes capazes de identificar o tema da política pública, ex: “*Gestão Legislativa Parlamentar*” ou “*Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*”. Todo **programa** deve ter seu (s) objetivo (s) detalhado (s) no PPA, ou seja, deve expressar a finalidade do programa e os resultados a alcançar.

Com base no **programa** são definidas as **ações** (que correspondem aos **projetos, atividades e operações especiais**) necessárias para atingir o objetivo desejado, especificando os recursos, as metas e as



unidades orçamentárias por sua realização. Destaca-se que apenas os **programas** previstos no PPA podem ser priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e receber recursos nos Orçamentos Anuais.

Estabelecidos os **programas**, a segunda lei de natureza orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO - então enunciará, anualmente, as políticas públicas prioritárias e as metas a serem atingidas no exercício seguinte, selecionando, dentre os **programas** incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente. Para que isso ocorra, entre outras diretrizes, a LDO estabelece as regras que deverão orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA.

A Lei Orçamentária Anual - LOA, por sua vez, traz o detalhamento das diversas **ações** que contribuirão para cumprir o objetivo de determinado **programa**. As **ações** são, obviamente, vinculadas a um **programa**, e são os instrumentos de implementação de uma determinada política pública da qual resultam produtos (bens ou serviços).

As mencionadas **ações** são classificadas em três tipos: **projeto**, **atividade** e **operação especial**. Nessa linha, a Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão (Portaria MOG nº 42/1999), em simetria com a Portaria Interministerial nº 163/2001, estabelecem as normas gerais de consolidação das Contas Públicas dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), harmonizando uma mesma classificação orçamentária de receita e despesas públicas. É na Portaria MOG nº 42/1999 que se encontra a conceituação dos termos "**Programa**" e "**Ações**", sendo estas últimas manifestadas sob a forma de "**atividades**", "**projetos**" ou "**operações especiais**", conforme mencionado anteriormente. Para uma melhor contextualização, transcreve-se os conceitos contemplados na Portaria MOG nº 42/1999:

"Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) **Programa**, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) **Projeto**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a *expansão* ou o *aperfeiçoamento* da ação de governo;



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

- c) **Atividade**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) **Operações Especiais**, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.” (Destacou-se).

Esmiuçando os conceitos, tem-se que as **ações** do tipo **projeto** implicam a realização de despesas para obtenção de um produto limitado no tempo e seu resultado pode ser uma obra acabada ou a instalação de um novo serviço ou utilidade, fato esse que se identifica precipuamente com a “*criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental*” de que trata o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e acarreta, efetivamente, aumento de despesa (ex.: Construção de escolas ou hospitais, etc.).

As **ações** do tipo **atividade**, por sua vez, resultam em “*operações que se realizam de modo contínuo e permanente*”, ou seja, são ações destinadas a fornecer produtos (bens e serviços) para a sociedade de modo contínuo e permanente. O produto da **ação** do tipo **atividade** é a manutenção de uma ação do governo, as quais implicam gastos rotineiros, com a manutenção e a conservação do aparato da Administração, (ex.: vigilância sanitária de produtos; conservação de estradas; compra de livros escolares, etc.).

Por fim, a **operação especial** é um gasto que não se enquadra em nenhum outro conceito, o que, por exclusão, implica em despesa incapaz de gerar um produto – bens e serviços contraprestados em benefício do Poder Público. Tais despesas não contribuem para a manutenção das ações de governo, mas oneram o orçamento (ex.: pagamento de aposentadorias e pensões, pagamento de indenizações, pagamento de precatórios). Aqui vale abrir um parêntese para explicar que, tendo em vista que a **ação** classificada como **operação especial** não contribui para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, ela não integra o PPA, pois este instrumento de planejamento orçamentário se adstringe à integração de políticas, gestão estratégica, programas finalísticos, dentre outros¹.

1 VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia Castro de; GARSON, Sol. *Manual de Elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES. 2. ed. 2005. Disponível em: <http://livrozilla.com/doc/990861/minist%C3%A9rio-p%C3%Bablico-manual-de-elabora%C3%A7%C3%A3o-do-ppa-nos>. Acesso no dia 29/11/2018.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

Em suma, à vista do atual arcabouço legislativo pátrio, entende-se que a partir dos **programas** estabelecidos no PPA é que serão identificadas as **ações**, sendo estas sob a forma de **atividades** ou **projetos** (além das **operações especiais** que não são mencionadas no PPA, mas compõe o orçamento anual), e é para a implementação dessas **ações** que se alocam recursos da Lei Orçamentária Anual, cujos custos devem estar detalhados de forma transparente para o conhecimento da população.

Feita essa breve abordagem introdutória acerca do “Ciclo Orçamentário Municipal” e esclarecidas algumas das expressões mais citadas no PPA, na LDO e LOA, avança-se o estudo daquele que demonstra ser o tema central deste Parecer, qual seja, o já mencionado Plano Plurianual.

O Plano Plurianual é apresentado à Câmara Municipal pelo Chefe do Executivo, no primeiro ano de sua gestão. Depois de discutido, debatido em audiência pública e transformado em Lei, o Plano Plurianual passa a ter validade durante os três anos subsequentes de seu governo e no primeiro ano de governo da gestão seguinte. No caso em apreço, o Plano Plurianual 2018/2021 foi instituído pela Lei nº 8.399/2017, sendo este o Planejamento vigente que orienta, e orientará, as sucessivas leis orçamentárias atinentes aos exercícios financeiros compreendidos no quadriênio.

Sobre o conteúdo do Plano Plurianual, o art. 84 da Lei Orgânica deste Município, em perfeita sintonia com a norma do art. 165 da Constituição da República, é enfático ao determinar que:

“Art. 84. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o Plano Plurianual;

II – as Diretrizes Orçamentárias;

III – o Orçamento Anual.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

§ 2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o Plano Plurianual, compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.” (Destacou-se).

A partir da leitura da norma extraída do art. 84 da LOM supratranscrito, é possível inferir que o Plano Plurianual deve evidenciar as pretensões (diretrizes, objetivos e metas) do governo para o período de quatro anos, prevendo, para tanto, todas as ações e políticas, sobretudo aquelas vinculadas às *Despesas de Capital*² e aos *Programas de Duração Continuada*³, que serão equacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária dos próximos quatro Exercícios Financeiros.

É de suma importância, dessarte, que o Plano Plurianual estabeleça, todos os anos, a compatibilidade entre as diretrizes estratégicas do governo, os recursos disponíveis e a capacidade operacional das entidades e dos órgãos públicos que vão executar os **programas** previstos. E, diante dessa dinâmica, a REVISÃO do PPA representa solução assaz eficaz para o seu aperfeiçoamento, seja para corresponder à realidade financeira do orçamento público, seja para abarcar as mudanças conjunturais consecutivas de governo, de modo a refletir as reais e atuais demandas da sociedade.

Justamente por estar atento para essa sutil, mas, como visto, palpável particularidade, é que a Revisão do Plano Plurianual 2018/2021 está recomendada no art. 3º da Lei nº 8.399/2017, *in litteris*:

“Art. 3º A exclusão ou a alteração de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico.

- 2 *Despesas de Capital*, em regra, são aquelas despesas voltadas ao investimento, sendo que, alguns desses investimentos, demandam outras despesas para a sua manutenção, chamadas estas de Despesas Correntes. Assim, por exemplo, a despesa despendida para construir um hospital é chamada de Despesa de Capital, mas, para a manutenção do funcionamento desse hospital, as Despesas são nominadas de Correntes e, por consectário lógico, decorrem das Despesas de Capital.
- 3 Já os *Programas de Duração Continuada* referem-se às despesas relacionadas à execução de obras e serviços de duração prolongada, tendo em vista 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” (art. 167, §1º da CF).



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

§ 1º Os projetos de lei de revisão anual serão encaminhados à Câmara Municipal juntamente com a proposta orçamentárias dos três exercícios seguintes.

§ 2º Fica o Poder Executivo autorizado a introduzir modificações no presente Plano Plurianual, no que respeitar aos objetivos, às ações e às metas programadas para o período abrangido."

Colocada a normatização incidente, tem-se que, para REVISAR o Plano Plurianual, o primeiro passo é tomar em consideração a realidade econômica e social do Município. Deve-se observar as demandas ambientais, científico-tecnológicas, político-institucionais, infraestrutura, organograma administrativo, número populacional e suas características setoriais (número de idosos, criança, renda *per capita*, etc), sem desconsiderar, ainda, os **programas** e as **ações** que já se encontram em andamento. Enfim, todos os dados referenciais devem ser criteriosamente relevados para o planejamento e o replanejamento sucessivo do governo.

Os **programas** e **ações (projetos e atividades)** que integram, ou passarão integrar, o PPA são pormenorizados nos Anexos do Projeto de Lei Revisora, e são apresentados em quadros-resumo, classificados de acordo com diferentes categorias, como macroobjetivos, função, subfunção, detalhando a orientação estratégica e os critérios utilizados na projeção da revisão pretendida.

À luz dessas orientações, o Senhor Prefeito propõe a Revisão do Plano Plurianual em vigência para os exercícios financeiros de 2019, 2020 e 2021, explicitando, na sua justificativa constante da *Mensagem Modificativa do Projeto de Lei EM nº 070/2018*, a metodologia e os indicadores utilizados, nestas palavras:

"(...) No que se trata do dinamismo estrutural da presente revisão, toda a sua composição foi mantida, ocorrendo somente atualização/revisão das metas físicas e financeiras já aprovados pela Lei 8.399 de 2017. Portanto, o Projeto de Lei N° EM/070/2018 somente atualiza os Anexos I, II, III e IV da Lei 8.399, de 2017, com revisões qualitativas ou quantitativas, efetuadas em programas, indicadores, ações, estrutura e demais atributos, sem qualquer incompatibilidade ou distanciamento do inicialmente proposto.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

Há que se salientar, que a presente revisão também está alinhada à nova organização e estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Divinópolis, aprovada por meio da Lei N° 8.480/2018. Com isso, ajustes de nomenclaturas e adaptações estruturais da composição das unidades e subunidades administrativas/orçamentárias, com o objetivo convergir à nova organização que passa a vigorar a partir de 1 de janeiro de 2019, foram efetuadas.

As propostas contidas nesta revisão de PPA objetivam enfrentar os desafios observados no município por meio do planejamento da ação governamental. Essas propostas presentes na revisão, assim como Lei 8.399 de 2017, estão organizadas em 24 (vinte quatro) programas. Dentro de cada programa uma série de ações estão previstas, com indicação de suas metas físicas, financeiras, produtos e o responsável pela mesma, para garantir o acompanhamento por parte de todos os interessados na importante tarefa da fiscalização das ações do Executivo.

Os 24 (vinte e quatro) programas e suas ações são apresentados a seguir:

- o GESTÃO LEGISLATIVA PARLAMENTAR*
- o GESTÃO LEGISLATIVA ADMINISTRATIVA*
- o SUPORTE E APOIO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*
- o OPERAÇÕES ESPECIAIS DA ADMINISTRAÇÃO*
- o INFRAESTRUTURA PLANEJADA E OPERAÇÕES URBANAS*
- o INFRAESTRUTURA PÚBLICA MUNICIPAL*
- o APOIO HABITACIONAL E DEFESA CIVIL*
- o MODERNIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA*



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

- o DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
- o INFRAESTRUTURA EDUCACIONAL
- o INFRAESTRUTURA EM SAÚDE
- o MAIS SAÚDE - CIDADE SAUDÁVEL
- o DIVINÓPOLIS EMPREENDEDORA
- o AGRONEGÓCIO SUSTENTÁVEL
- o DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO ESPORTE E JUVENTUDE
- o MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO
- o ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
- o FORTALECIMENTO DA CULTURA
- o GESTÃO DO TRÂNSITO E TRANSPORTE
- o GESTÃO DA POLÍTICA SOBRE DROGAS E DIREITOS HUMANOS
- o APOIO AOS CONSELHOS MUNICIPAIS E ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS
- o TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL
- o INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS
- o RESERVA DE CONTINGÊNCIA

A metodologia empregada na revisão do PPA, conjugada à elaboração da LOA, envolveu todas as secretarias municipais e mesclou previsões com base no comportamento histórico e conjuntural de rubricas orçamentárias, entendidas as peculiaridades de suas variações, com o dimensionamento orçamentário de projetos especiais de importância para o desenvolvimento sustentável do município nas diversas dimensões de sua ocorrência."

Como se denota, a *Justificativa* do Projeto de Lei Revisora em exame traz uma síntese da situação atual e das mudanças verificadas no transcurso do corrente Exercício Financeiro, e as quais servem de orientação estratégica para revisar a projeção da receita destinada à implementação de políticas públicas,



trazendo novas perspectivas para a ação municipal a partir do próximo Exercício Financeiro.

É oportuno esclarecer que, para sustentar o exame minudente das pretensas revisões formuladas no indigitado Projeto de Lei Revisora, foi solicitado ao Contador desta Câmara Municipal, Sr. Cristiano Gomes Pinheiro, a análise técnico/financeira do conteúdo normativo principal da proposta de revisão do PPA constante dos Anexos do Projeto de Lei EM nº 070/2018, o qual encaminhou, para esta Comissão, o Ofício CM nº 045/2018 com as suas precisas anotações sobre todas as revisões incidentais na Proposição do Executivo. Neste passo, o exame jurídico do conteúdo principal da Proposição intercomunica-se com as informações técnicas colhidas pelo Contador, até porque nem poderia ser diferente.

Segundo se observa, o Projeto de Lei EM nº 070/2018 se refere a 23 (vinte e três) **programas**, mais a *Reserva de Contingência*. Fazendo o cotejo com o vigente PPA 2018/2021 constituído pela Lei nº 8.399/2017, conclui-se que o Projeto de Lei Revisora não propõe a exclusão de nenhum desses **programas** de governo já considerados no PPA 2018/2021 e, também, não tenciona a inclusão de outros novos.

Já no que pertine às **ações**, o Projeto de Lei EM nº 070/2018 propõe a EXTINÇÃO de 8 (oito) **ações – projetos e atividades** – do PPA atual, e, por restarem excluídos, os respectivos recursos orçamentários que lhes foram inicialmente direcionados estão zerados no Orçamento de 2019, 2020 e 2021. Por outro lado, o Projeto de Lei Revisora traz a CRIAÇÃO de 13 (treze) novas **ações – projetos e atividades** – reservando-lhes os recursos orçamentários correspondentes a partir do próximo Exercício Financeiro. Sendo essa a perspectiva, o Projeto de Lei EM nº 070/2018 alberga o total de 246 (duzentas e quarenta e seis) **ações**.

O Projeto de Revisão faz, ainda, alterações no planejamento inicial mediante a transferência de **programas** e **ações** de governo de uma unidade orçamentária (Secretaria) para outra. Para efeito dessas alterações, os **programas** e **ações** transferidos são contemplados na unidade orçamentária de origem, mas com o valor de execução apenas para o corrente Exercício Financeiro de 2018, e zerado nos demais, enquanto que, na nova unidade orçamentária de destino, consta o valor de execução estimado para os Exercícios Financeiros subsequentes (2019 a 2021).



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

A revisão proposta também tem por escopo atualizar as previsões dos valores destinados aos **programas** e **ações** governamentais do PPA 2018/2021 para coaduná-las às estimativas atuais constantes na Proposta de Lei Orçamentária 2019 (Projeto de Lei EM nº 072/2018), respeitando, assim, ao comando constitucional constante do art. 165, §4º da CF.

Por fim, o Projeto de Lei Revisora EM nº 070/2018 busca conformar o PPA 2018/2021 à recente Lei nº 8.480/2018, que trata da nova estrutura e organização administrativa do Poder Executivo. Esta Lei, de 23 de julho de 2018, alterou a nomenclatura de algumas Secretarias e, ainda, criou outras duas unidades orçamentárias, a saber, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Turismo (art. 31, inciso VI) e a Secretaria Municipal de Fiscalização de Obras Públicas e Planejamento (art. 31, inciso XIV). À evidência, tais mudanças ocorridas depois da instituição do PPA pela Lei nº 8.399/2017 estão sendo contempladas agora no Projeto de Revisão do PPA.

Forçoso é concluir, por conseguinte, na esteira da análise jurídica explanada neste Parecer, que todas as alterações, inclusões e exclusões propostas verificadas no presente Projeto de Lei EM nº 070/2018 atendem aos requisitos legais necessários e indispensáveis exigidos, tanto pela Constituição Federal, como pela legislação federal e municipal. E, dentro dessa lógica de ideias, certifica-se que a Proposta de Lei Revisora confere maior racionalidade e objetividade aos programas e às ações governamentais como parâmetro financeiro à receita estimada para 2019, 2020 e 2021.

Nesse contexto, não encontramos óbices legais ao regular processo de tramitação do Projeto de Lei nº 070/2018 e sua respectiva *Mensagem Modificativa*.

- CONCLUSÃO -

Ante o exposto, esta Comissão se manifesta pela legalidade, constitucionalidade e juridicidade dos Anexos do Projeto de Lei EM nº 070/2018 bem como da *Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei nº EM-*



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS
MINAS GERAIS

070/2018.

É o parecer.

Divinópolis, 07 de dezembro de 2018.

Vereador Relator Renato Ferreira

Vereador Presidente Josafá Anderson

Vereador Secretário Ademir Silva

Thaiane Maria Pires
Procuradora do Legislativo