



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Relatório nº 01/2017

Processo nº 208 – PE 040/2017

Assunto: PPA 2018-2021

RELATÓRIO

O Plano Plurianual – PPA consiste em um planejamento tático, de médio prazo, contendo a agenda de intervenções propostas pelo governo municipal, segundo sua interpretação e avaliação estratégica da realidade municipal, tendo o período de quatro anos como vigência com início no exercício financeiro referente ao segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo (2018) e vigorando até o final do exercício financeiro do primeiro ano do mandato subsequente (2021).

A elaboração do PPA, como instrumento de planejamento governamental, tem seu lastro legal na Constituição da República, nos seus artigos 165 e 166; na Constituição Estadual, em seus artigos 149, 151 e 152; na Lei Orgânica Municipal, em seus artigos 101 e 102, bem como em dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial seus artigos 5º, 16 e 48.

O Plano Plurianual de um município é, portanto, o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos. Por ser o documento de planejamento de médio prazo, dele derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento Anuais.

O projeto de lei nº 40/2017, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, o qual será executado nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, de cada exercício, foi protocolizado na Câmara de Vereadores no dia 29 de junho, respeitando o prazo estabelecido no artigo 102-A, da Lei Orgânica do Município de Montenegro.

A mensagem justificativa encaminhada pelo Prefeito Municipal informa que a premissa norteadora da Administração Municipal quando da elaboração do PPA 2018-2021 foi *"a de equilibrar as finanças do Município com as metas propostas"* no referido instrumento de gestão fiscal, *"para que se possa ter um planejamento real e não fictício"*. Destaca, igualmente, a conjuntura econômica nacional, alegando que *"a crise econômica que assola o País e o atraso nos repasses da União e do Estado"* impõe ao Município encargos que não são de sua competência. Além disso, esclarece que foi criada Unidade Coordenadora de Elaboração e Acompanhamento do PPA 2018-2021, que contou com representantes de todas as secretarias municipais que receberam treinamento através de plataforma *online* disponibilizada pelo Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) em parceria com a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Também relata disponibilização de ferramenta no *site* do Município para incentivar participação popular, que poderia votar em alguns temas previamente escolhidos. Informa sobre a realização de audiência pública no dia 27 de junho, no Plenário da Câmara de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



Vereadores. Por fim, aponta para a possibilidade de revisão, por lei, quando necessário, do PPA, haja vista que as *"previsões de arrecadação, bem como as destinações dos recursos constantes do plano deverão sofrer adequações pelo Poder Executivo em consonância com a receita efetivamente realizada, levando em consideração as novas demandas da sociedade, oportunidade em que serão apresentados ao crivo do Poder Legislativo Municipal"*.

Após a leitura da entrada do referido projeto no expediente da Sessão Ordinária de 06 de julho, abriu-se o prazo de 15 (quinze dias), conforme artigo 129 do Regimento Interno, para que os vereadores pudessem apresentar emendas, com a consequente análise e apreciação do PPA encaminhado pelo Poder Executivo. O referido prazo encerrou-se no dia 24 de julho, às 16h30min, sem que nenhum parlamentar tivesse apresentado emendas ao PPA 2018-2021.

Encerrado o prazo para apresentação de emendas, o Legislativo Municipal, como forma de transparência da Gestão Fiscal, realizou audiência pública no dia 26 de julho, contemplando o que dispõe o parágrafo único do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ocasião na qual foi oportunizado à comunidade a apresentação de suas reivindicações e demandas.

Nenhuma emenda foi especificamente sugerida pela comunidade. No entanto, cabe ressaltar alguns apontamentos feitos pela plateia e endossados por esta relatoria. Apesar de haver a defesa do conceito de que o PPA deva ser genérico e amplo, em muitas secretarias nota-se que há o detalhamento com maior grau de especificação de ações e metas físicas dentro de certos programas, enquanto, em outras, a tônica é a mais ampla abstração. Isso impede a compreensão e o efetivo controle sobre o real planejamento da Administração Municipal para os quatro anos. O planejamento é a mais elementar e primordial função administrativa, confundindo-se com a própria capacidade de governar, uma vez que ele orientará o atingimento ou não da realização das políticas públicas.

Além disso, verificou-se algumas incongruências em alguns indicadores de medidas para determinadas ações, como o total de quilômetros projetados para ciclovias a serem mantidas, recuperadas e construídas, a saber, quinhentos quilômetros. É de se perguntar se o Executivo Municipal irá realmente executar o proposto, ou se não houve um dimensionamento equivocado quanto a essa ação. Ou no caso da ação para a *"execução da infraestrutura faltante dos loteamentos com condenações judiciais"*, em que a unidade de medida, que nos parece mais adequada, deveria ser "quilômetro quadrado" e não "quilômetro", como consta no documento. Além disso, verificou-se que muitas ações não tem previsão de recursos para os dois primeiros anos, o que demonstra o congelamento dos investimentos públicos nesse biênio.

Independentemente da apresentação de emendas, no que diz respeito ao processo legislativo de apresentação das mesmas, cumpre destacar o que dispõe o § 3º do art. 105 da Lei Orgânica do Município de Montenegro, a saber:

"§ 3.º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas caso:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias para autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;

III – sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões;
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.”

Isso evidencia que a margem para a propositura de emendas pelo Poder Legislativo é bastante reduzida, acentuada pelo grau de abstração e amplitude do atual PPA, que impede sua perfeita compreensão. Nesse caso, cabe colacionar a lição de Giovanni da Silva Corralo, em sua obra *O Poder Legislativo Municipal*, que aponta a limitação técnica das Câmaras de Vereadores para apresentação de emendas ao PPA:

“É grande a dificuldade para os parlamentares apresentarem emendas ao PPA e à LDO, já que são, por excelência, instrumentos de planejamento da atuação e da despesa governamental. As particularidades dos programas (denominação, objetivo, público/alvo, índice recente/desejado e fonte) e ações (tipo, descrição da ação, do produto, da unidade responsável e quantidades anuais) esculpidos no PPA são de difícil mensuração pelo Parlamento, **o que dificulta a realização de emendas.**”¹ (grifo nosso)

Diante disso, percebe-se a dificuldade na propositura de emendas pela Câmara de Vereadores, pois uma pequena modificação pode desvirtuar o sentido e o alcance dos conceitos que organizam o PPA. Além disso, ele é fruto de uma grande cadeia de trabalhos técnicos que envolvem diversas secretarias da Administração Municipal, que realizam projeções e estudos, principalmente no que diz respeito à arrecadação de impostos, às previsões de transferências da União e do Estado, em suma, ao comportamento efetivo da arrecadação municipal. Assim, de nada adianta propor emendas ao PPA se os programas e as ações propostas não terão lastro financeiro, se não haverá recursos para concretizá-los.

Por outro lado, cumpre destacar que o PPA pode ser revisto, por lei, quando necessário, o que possibilita a inclusão de programas, metas e ações que inicialmente não estavam previstos, diante das alterações na conjuntura econômica do País, do Estado e/ou do Município. Nesse caso, toda alteração dependerá do aval desse Poder Legislativo, que deve fiscalizar e cobrar pelo cumprimento do PPA. Além disso, as metas físicas e as ações servem de **referência** a serem observadas para a programação da despesa pela LDO e pela LOA, não constituindo em rígida imposição, nem constituem em limite ao ente público.

¹ CORRALO, Giovanni da Silva. *O Poder Legislativo Municipal*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 112.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



Por fim, entendo que o projeto de lei encaminhado pelo Executivo Municipal, apesar das ressalvas acima apontadas, cumpre com as normativas dispostas na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional aplicável à espécie e na Lei Orgânica Municipal, notadamente no seu art. 101, § 1º. Portanto, recomendo a aprovação do projeto de lei em exame. É o relatório.

Câmara Municipal, 27 de julho de 2017.

Ver^a. Josi Paz
Relatora

ALS