

AVULSO NÃO  
PUBLICADO.  
PARECER NA CFT  
PELA  
INCOMPATIBILIDADE.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

# PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 39-A, DE 2011

(Do Sr. Izalci)

Modifica a Lei de Responsabilidade Fiscal, para instituir Programas de Metas qualitativas e quantitativas nos governos estaduais e municipais; tendo parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade financeira e orçamentária (relator: DEP. PAUDERNEY AVELINO).

## DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,  
RICD)

## APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, para acrescentar à programação governamental estadual e municipal os Programas de Metas.

Art. 2º Acrescente-se ao Capítulo II da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Seção V, intitulada *Dos Programas de Metas*, com a seguinte redação:

*Art. 10-A O Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito Municipal divulgarão, até noventa dias a partir do início de cada mandato, Programa de Metas quantitativas e qualitativas de sua gestão, contendo as prioridades, ações estratégicas, os indicadores e as metas para cada uma das áreas básicas de atuação e para cada segmento específico de sua administração, obedecidas as respectivas Leis Orgânicas e Planos Diretores, e em consonância com os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral.*

*§ 1º O Programa será amplamente divulgado por todos os meios de comunicação de massa, aí compreendidos os eletrônicos.*

*§ 2º Nos trinta dias subseqüentes à divulgação aludida no caput, promover-se-ão audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo, com a finalidade de reorientar e sedimentar o Programa, que, além do mais, subsidiarão a elaboração, discussão e aprovação dos demais planos e programas, e as diretrizes orçamentárias e correspondentes orçamentos anuais.*

*§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente a execução física e financeira do Programa, em comparação com os indicadores e metas previamente estabelecidos.*

*§ 4º O Governador e o Prefeito, sempre que a realização do Programa se revelar inviável ou inconveniente, procederão às correspondentes modificações, justificando-as e divulgando-as amplamente.*

*§ 5º Os aspectos a serem abrangidos pelo Programa contemplarão, minimamente:*

*I – defesa e promoção dos direitos fundamentais individuais e sociais;*

*II – inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;*

*III – promoção do desenvolvimento ambiental social e economicamente sustentável, com o combate sistemático à poluição sob todas as suas formas;*

*IV – atendimento das funções sociais das cidades, com melhoria da qualidade de vida urbana;*

*V – universalização do atendimento de serviços públicos, com a observância de condições de segurança, regularidade, continuidade, eficiência, rapidez e cortesia, mediante a utilização de métodos e processos que garantam a melhor relação benefício/custo possível, com preços e tarifas compatíveis com os diferentes estratos da população.*

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos Governadores e Prefeitos cujos mandatos se iniciarem a partir do exercício subsequente ao da publicação da Lei.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Um dos pilares em que se assenta a democracia é a capacidade efetiva de mobilização e participação da sociedade, interagindo continuamente com a atuação do Poder Público.

Hoje em dia, as chamadas promessas de campanha, além de vagas, não representam compromisso de execução, não promovem o engajamento em ações que possam satisfazer aos anseios da população.

O Programa de Metas quantitativo e qualitativo que ora propomos e que já vem sendo adotado em vários Municípios é uma tentativa de fazer o acompanhamento das ações de governo e envolver-se em sua realização nas diversas etapas do processo de planejamento, execução e controle.

A escolha pela inserção dos dispositivos aqui propostos na própria Lei de Responsabilidade Fiscal confere um *status* de estabilidade, de continuidade na sua aplicação e, ao mesmo tempo, serve de contrapeso às exigências de caráter essencialmente econômico-financeiras contidas naquela Lei, como uma espécie de lei de responsabilidade social e ambiental.

Esta perspectiva nos anima a solicitar o decidido apoio dos Ilustres Pares no sentido de aprovar a matéria já para adoção pelos Prefeitos Municipais a serem eleitos no próximo ano.

Sala das Sessões, em 12 de abril de 2011.

Deputado IZALCI PR/DF

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**  
 Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG  
 Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL  
 Seção de Legislação Citada - SELEC

## **LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

.....

### **CAPÍTULO II DO PLANEJAMENTO**

.....

### **Seção IV Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas**

.....

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

### **CAPÍTULO III DA RECEITA PÚBLICA**

### **Seção I Da Previsão e da Arrecadação**

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

.....

.....

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **I – RELATÓRIO**

O projeto de lei complementar pretende introduzir regras na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que permitam, no processo de planejamento, execução

e controle, a fixação de metas qualitativas e quantitativas e o seu acompanhamento por parte dos governos estaduais e municipais.

Conforme o Autor, a escolha pela inserção dos dispositivos propostos na LRF tem como propósito conferir estabilidade e continuidade às medidas. Além disso, serve de contrapeso às exigências de caráter essencialmente econômico-financeiro da LRF, imprimindo um caráter de responsabilidade social e ambiental.

O Autor acrescenta nova Seção ao Capítulo II (Do Planejamento), incluindo um novo artigo (10-A), que determina que o Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito Municipal divulgarão, até noventa dias a partir do início de cada mandato, Programa de Metas quantitativas e qualitativas de sua gestão.

O Programa deverá conter prioridades, ações estratégicas, indicadores e as metas para cada uma das áreas básicas de atuação e para cada segmento específico de sua administração, obedecidas as respectivas Leis Orgânicas e Planos Diretores, em consonância com os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral.

Além disso, o Projeto determina que o referido Programa deva ser amplamente divulgado por todos os meios de comunicação de massa, aí compreendidos os eletrônicos, sendo que, nos trinta dias subsequentes à divulgação, promover-se-ão audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo, com a finalidade de realimentar e sedimentar o Programa, que subsidiarão a elaboração, discussão e aprovação dos demais planos e programas, as diretrizes orçamentárias e correspondentes orçamentos anuais (§§ 1º e 2º).

Conforme o § 3º do Projeto, o Poder Executivo deverá divulgar semestralmente a execução física e financeira do Programa de metas qualitativas e quantitativas, em comparação com os indicadores e metas previamente estabelecidos. O Governador e o Prefeito, sempre que a realização do Programa se revelar inviável ou inconveniente, deverão proceder às correspondentes modificações, justificando-as e divulgando-as amplamente (§ 4º).

O Autor também prevê, no § 5º, quais os aspectos que devem ser necessariamente abrangidos pelo Programa:

I – defesa e promoção dos direitos fundamentais individuais e sociais;

II – inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;

III – promoção do desenvolvimento ambiental social e economicamente sustentável, com o combate sistemático à poluição sob todas as suas formas;

IV – atendimento das funções sociais das cidades, com melhoria da qualidade de vida urbana;

V – universalização do atendimento de serviços públicos, com a observância de condições de segurança, regularidade, continuidade, eficiência, rapidez e cortesia, mediante a utilização de métodos e processos que garantam a melhor relação benefício/custo possível, com preços e tarifas compatíveis com os diferentes estratos da população.

Conforme Justificação do projeto, a capacidade efetiva de mobilização e participação da sociedade é um dos fundamentos da democracia. As promessas de campanha, além de vagas, não representam compromisso de execução, não promovem o engajamento em ações que possam satisfazer aos anseios da população.

## I – VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Finanças e Tributação emitir parecer sobre a compatibilidade e a adequação financeira e orçamentária, além do mérito da proposição apresentada.

Quanto à **admissibilidade e à adequação orçamentária e financeira**, registramos que o PLP nº 39, de 2011 pretende alterar a LRF, estabelecendo norma geral, aplicável a Governador de Estado e do Distrito Federal e a Prefeito Municipal. O citado PLP cria obrigação de elaboração por parte do poder Executivo desses entes, até noventa dias a partir do início de sua gestão, de “Programa de Metas quantitativas e qualitativas”, contendo as “prioridades, ações estratégicas, os indicadores e as metas” para a respectiva administração.

Ocorre que o inciso I do art. 165 da Constituição reserva ao plano plurianual estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública.

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

- I - o plano plurianual;*
- II - as diretrizes orçamentárias;*
- III - os orçamentos anuais.*

*§ 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.*

*§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”*

O Plano Plurianual é elaborado no primeiro ano de cada governo e tem vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente (§ 2º do art. 35 do ADCT). Os PPAs normalmente contemplam, a exemplo da Lei do Plano Plurianual da União do governo federal para o período de 2012 a 2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012), além das diretrizes, objetivos e metas (físicas e financeiras), outros elementos necessários ao planejamento governamental, tais como indicadores, órgãos responsáveis, regionalização.

Saliente-se ainda que a Constituição atribuiu à Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre outras, o papel de fixar a cada ano as metas e prioridades da administração pública (§ 2º do art. 165).

Em relação à participação e controle social, o projeto de lei complementar prevê a divulgação do Programa de metas e a promoção de audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo, com a finalidade de realimentar e sedimentar o Programa, que subsidiará “a elaboração, discussão e aprovação dos demais planos e programas, e as diretrizes orçamentárias e correspondentes orçamentos anuais”

A comparação entre os elementos integrantes do Programa de Metas, como proposto no PLP nº 39, de 2011, com a abrangência, o conteúdo e o papel do PPA e da LDO, como consta na Constituição, mostra que o novo instrumento denominado Programa de metas, nos termos do projeto de lei complementar nº 39, de 2011, apresenta diversos pontos de coincidência ou sobreposição com aqueles previstos no sistema de planejamento e orçamento da Constituição federal.

No que tange à matéria orçamentária e financeira, a Constituição estabeleceu regras restritas e pormenorizadas quanto aos deveres e prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo na questão da elaboração de planos e orçamentos públicos.

Assim, ainda que o PLP não crie ou aumente despesa, ou reduza receita, a norma proposta conflita com o princípio da unidade que rege os instrumentos de planejamento e orçamento definidos no art. 165 da Constituição. Como decorrência desse princípio, plano, LDO e orçamento são peças únicas e indivisíveis em seu respectivo conteúdo.

Assim, as diretrizes, objetivos e a fixação de metas plurianuais devem constar exclusivamente do plano plurianual, assim como as prioridades e metas anuais devem integrar a LDO. Para cada ente federativo e em cada exercício financeiro só pode existir um plano, uma LDO e uma lei orçamentária. Esse ordenamento das finanças públicas previsto na Constituição tem como propósito de garantir racionalidade, estabilidade e continuidade na definição e execução das políticas públicas que dependem de recursos orçamentários do estado.

O projeto de lei complementar determina ainda que o referido “Programa de Metas” seja amplamente divulgado por todos os meios de comunicação de massa, promovendo-se audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo, além da necessidade de acompanhamento dos indicadores e metas fixados.

Na verdade, o art. 48 da lei de responsabilidade fiscal já prevê mecanismos de participação popular e audiências públicas para a elaboração e controle dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias:

*“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

*Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (...)*

Quanto ao acompanhamento da execução dos planos plurianuais, as respectivas leis em geral preveem o envio ao legislativo de relatórios de avaliação e monitoramento do Plano.

Assim, diante do exposto, concluímos que o projeto de lei complementar nº 39, de 2011, apesar de seus bons propósitos, é **incompatível** com as normas de direito financeiro da Constituição Federal que regulam o sistema de planejamento e orçamento público, dispensado o exame de mérito da proposição, nos termos do art. 10 da Norma Interna desta Comissão.

Sala da Comissão, em 17 de julho de 2014.

**Deputado PAUDERNEY AVELINO**  
**Relator**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela incompatibilidade financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 39/2011, nos termos do parecer do relator, Deputado Pauderney Avelino.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Adail Carneiro, Aelton Freitas, Alexandre Baldy, Andres Sanchez, Edmilson Rodrigues, Enio Verri, Fábio Ramalho, Fernando Monteiro, José Guimarães, Leonardo Quintão, Luiz Carlos Hauly, Ricardo Barros, Rodrigo Martins, Silvio Torres, Andre Moura, Bruno Covas, Davidson Magalhães, Esperidião Amin, Evair de Melo, Giuseppe Vecci, Hildo Rocha, Leandre, Luis Carlos Heinze, Mauro Pereira, Paulo Azi, Paulo Teixeira, Tereza Cristina, Valtenir Pereira e Zé Silva.

Sala da Comissão, em 15 de outubro de 2015.

**Deputado EDMILSON RODRIGUES**  
**No exercício da Presidência**

**FIM DO DOCUMENTO**