



PROCESSO Nº : 72648/2013 (AUTOS DIGITAIS)
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO
RESPONSÁVEL : DILCEU ROSSATO
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

EMENTA:

Consulta. Prefeitura Municipal de Sorriso. Parecer pelo conhecimento da consulta e pela aprovação da proposta de Resolução de Consulta apresentada pela Consultoria Técnica.

PARECER Nº 2627/2013

I – RELATÓRIO

1. Versam os autos acerca de consulta subscrita pelo Sr. Dilceu Rossato, Prefeito Municipal de Sorriso, em que objetiva parecer técnico do E. Tribunal de Contas do Estado sobre a elaboração do Plano Plurianual, mediante os seguintes questionamentos:

I - Os municípios poderão seguir o mesmo critério estabelecido pela União e Estado, definindo seus programas em valores globais, detalhando apenas na Lei Orçamentária?

II - Como ficará o Aplic neste caso e a compatibilidade de ações da LDO com a LOA e com o PPA que vem sendo efetuado nas análises por esta Corte de Contas, pois hoje a LDO, que segue o PPA limita a programação da LOA em relação a valores?



III - O Tribunal de Contas estará elaborando normativa ou guia a ser seguido pelos municípios?

2. Os cultos expertos da Consultoria Técnica manifestaram nos autos segundo os termos propugnados na consulta, face aos questionamentos 1 e 2, que houve preenchimento dos requisitos objetivos e subjetivos do expediente jurídico, bem como acerca da matéria questionada nos autos.

3. Com relação ao 3º questionamento, a Consultoria Técnica informou que não foi observado o artigo 232, inciso III do Regimento Interno, por não tratar de dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais ou regulamentares.

É o sucinto relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Do juízo de admissibilidade da consulta formulada

4. A consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde a dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência. Ressalte-se, por oportuno, que a resposta à consulta é sempre em tese, em situação abstrata, não podendo versar sobre caso concreto, exceto na hipótese do § 1º, do art. 232, do Regimento Interno do E. TCE.

5. Para tanto, é imprescindível que o legitimado formule a consulta em tese, apresentando-a através de quesitos objetivos. Somente quando for constatado relevante interesse público, devidamente motivado, é que o Tribunal de Contas poderá conhecer de consulta em caso concreto, oportunidade na qual a resposta será, sempre, em tese (ex vi do art. 48 e parágrafo único, da LC nº 269/2007).



6. Assim, cuida-se de um procedimento de extrema importância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno, em sede de consulta, tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria (conforme estabelece o art. 50 do diploma legal referido).

7. No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade legítima, eis que se trata do Prefeito Municipal de Sorriso, cuja legitimação é expressamente prevista no art. 233, inciso II, "a" do RITCE/MT. Portanto, resta preenchido o pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

8. Além do mais, extraem-se dos autos da consulta marginada a existência de correlação entre a dúvida levantada e a matéria de competência desse E. Tribunal de Contas, preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva.

9. Convém ressaltar também, que os questionamentos foram apresentados em tese e expostos de forma objetiva, o que permite a apreciação da presente consulta à luz da legislação aplicável à espécie.

10. Feitas tais considerações preliminares, atendidos na integralidade os requisitos previstos no art. 232 do RITCE/MT, o Ministério Público de Contas, preambularmente, manifesta-se pelo conhecimento da consulta.

III - Do Mérito

11. Como antes relatado, trata-se sobre a possibilidade de adoção de um modelo de Plano Plurianual que traduza o planejamento estratégico das entidades e órgãos da administração pública.



12. O processo orçamentário está inserido em nossa Constituição Federal, onde estão fixadas normas fundamentais sobre a elaboração, aprovação e execução dos orçamentos, obrigatórios para a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

13. A Constituição também reconheceu a importância do planejamento governamental, e criou um sistema integrado de planejamento e orçamento, composto por três instrumentos: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

14. O conteúdo de que tratam os instrumentos de planejamento da Administração Pública estão previsto na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 165, 166 e 167 e na Lei Complementar nº 101/2000 no artigo 5º, conforme segue:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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.



(...)

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

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

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

(...)

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Art. 167. 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.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:



(...)

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

15. Com base nos dispositivos constitucionais e na Lei de Responsabilidade Fiscal supracitados, é cristalino o entendimento de que as ferramentas de planejamento LOA – Lei Orçamentária Anual, LDO – Lei das Diretrizes Orçamentária e o PPA – Plano Plurianual devem ser compatíveis entre si.

16. Observa-se, que os questionamentos surgem devido à discricionariedade existente quanto a **forma** da compatibilização desses instrumentos quando da elaboração e execução.

III.1 - Das Estruturas dos PPA's

17. O Consultante questiona também se há possibilidade dos municípios estabelecerem valores globais para os programas previstos no PPA, a exemplo do novo formato elaborado pela União para os exercícios de 2012 a 2015, aprovado pela Lei nº 12.593/2012.

18. Esclarecemos ao gestor, que segundo a Constituição em seu § 1º do art. 165, o plano plurianual deverá estabelecer os objetivos, as diretrizes e as metas para as despesas de capital e os programas de duração continuada. O PPA instrumento de planejamento de médio prazo com período de 4 anos: começando do segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo e terminando no final do primeiro ano do mandato do sucessor.



19. A Constituição reservou à Lei Complementar a definição da estrutura dos instrumentos de planejamento e orçamento. No tocante ao orçamento, a Lei 4.320/64 estabelece normas para a elaboração dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

20. Para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, principalmente, para o Plano Plurianual, instrumentos criados pela Constituição de 1988, **não há** normas fixadas em lei complementar. É possível, pois, encontrar nos Estados e Municípios diferentes modelos de PPA's, em conteúdos e formas.

21. No âmbito da União, desde o ano 2000 foi consolidado um modelo de Plano Plurianual que foi observado, com algumas variações, por quase todos os Estados e Municípios.

22. Conforme preceitua §1º do art. 165, a Lei que instituir o Plano Plurianual deverá estabelecer, 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.

23. Entretanto o modelo de Plano Plurianual adotado pela União do PPA 2000-2003 ao PPA 2008-2011 (Lei 11.653/2008) não se limitou as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e para os programas de duração continuada, como prescreve a Constituição, adentrando na estrutura orçamentária programática com base na Portaria MPOG nº 42/1999, ainda vigente, nos seguintes termos:

[...]

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;

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.

24. Com as experiências adquiridas na execução dos PPA's no período de 2000 a 2011 pela União, foram identificados alguns pontos que não atenderam de modo satisfatório a gestão e o cumprimento das metas estabelecidas para as ações do governo como:

- Fixação financeira anualizada das ações dos programas, criando desta forma uma sobreposição entre PPA e LOA.

- Verificou-se que o sistema de monitoramento do PPA era na verdade um sistema de avaliação de execução orçamentária. Não podendo desta forma analisar/avaliar o PPA com visão gerencial.

25. A Lei nº 12.593/2012, que aprovou o PPA 2012-2015 da União trouxe modificações estruturais com base nas experiências vivenciadas nos últimos 3 (três) PPA's. A principal alteração foi a criação de programas temáticos, objetivos e iniciativas em substituição a estrutura de programas e ações, conforme conceitos extraído do Manual de Elaboração do PPA 2012-2015 da União¹:

¹ - Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília: MP, 2011. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 25 de abril de 2013.



O Programa Temático retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas.

O Objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.

A Iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas.

III.2 – Da Utilização da nova Estrutura do PPA da União pelos Municípios

26. O Dispositivo constitucional a ser observado quando da elaboração do PPA por qualquer uma das esferas governamentais é o estabelecido no § 1º do art. 165, *in verbis*:

[...]

§ 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.

27. Verifica-se no texto constitucional que a estrutura a ser adotada deve obedecer o mandamento previsto no parágrafo supra, e como já mencionado anteriormente, os Estado e Municípios, desde o PPA de 2011, já vem observando a estrutura utilizada pela



União adequando às suas realidades. Coadunando com o entendimento da Consultoria Técnica em seu excelente parecer de n. 025/2013, e respondendo ao questionamento quanto a possibilidade dos municípios estabelecerem valores globais para os programas previstos no PPA a exemplo do PPA 2012-2015 da União, concluímos que é possível os municípios estabelecerem os programas do PPA 2014-2017 com valores globais, por esfera orçamentária e natureza de despesa, detalhando por meio de ações apenas na LOA desde que adotada estrutura semelhante ao PPA 2012-2015 da União, observando os conceitos e atributos estabelecidos na Lei nº 12.593/2012 e nos manuais de orientação para elaboração do PPA 2012-2015 da União.

28. Com relação ao questionamento 2 apontado pelo gestor, o MPC/MT manifesta em consonância com a Consultoria Técnica, uma vez que não é apropriada a definição das regras de *leiaute* do Aplic por meio de processo de consulta, primeiro; porque tal matéria não se refere à dúvida sobre a interpretação ou aplicação de dispositivos legais ou regulamentares (art. 232, III, RITCE), e em segundo; tal matéria é de competência da Secretaria de Desenvolvimento do Controle Externo – SEDECEX.

IV – CONCLUSÃO

29. Dessa maneira, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições institucionais, manifesta:

a) pelo **conhecimento** da consulta marginada, eis que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;

b) pela **aprovação da proposta de Resolução de Consulta** apresentada pela Consultoria Técnica, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/07):

Resolução de Consulta nº ____/2013.



Planejamento. PPA. Elaboração. Valores globais por programa. Detalhamento das ações na LOA. Possibilidade, desde que atendidos os requisitos do art. 165, § 1º, da CF.

1) *É possível que o PPA dos municípios preveja valores globais para os programas, observada a classificação da despesa por esfera orçamentária e por categoria econômica, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA.*

2) *Para tanto, é imprescindível que o PPA evidencie as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, em atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal, o que pode ser promovido pela estruturação do PPA em programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas, à exemplo do PPA 2012-2015 da União.*

3) *A estrutura tradicional de PPA organizada em programas e ações, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA, não evidencia satisfatoriamente as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para efeito de cumprimento do art. 165, § 1º, da Constituição Federal.*

Planejamento. PPA, LDO e LOA. Compatibilidade. Limites à programação. Diretrizes para verificação.

1) *Os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA.*

2) *A LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não sendo obrigatória a fixação de valores financeiros.*

3) *As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na*



alocação de recursos e na execução do orçamento anual, contudo, não constituem limites à programação da despesa na LOA.

c) pela **determinação** à Secretaria de Desenvolvimento do Controle Externo – SEDECEX, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo – SEGECEX, para que adotem as providências de mister para adequação do *leiaute* do APLIC ao entendimento adotado pelo Pleno nesta Consulta, no que diz com a estrutura dos PPA's municipais e as regras para verificação da compatibilidade entre o PPA, LDO e LOA.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 25 de abril de 2013.

(assinatura digital)²

Getúlio Velasco Moreira Filho
Procurador Geral Substituto

Certidão
Certifico que o presente parecer
encontra-se assinado digitalmente no
Sistema Control-P.

Ricardo Corrêa da Costa
Assessoria Especializada II
Matrícula 000689

2 Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.