

O Poder Legislativo no Plano Plurianual do Município de São Paulo (2022-2025): O PL 676/2021

Marcelo Arno Nerling¹, Ikaro Gomes dos Reis²

Introdução

Uma das críticas da universidade necessária em audiência pública sobre o PL 676/2021 na Câmara Municipal de São Paulo, na matéria do Plano Plurianual 2022-2025, chamou atenção da comunidade porque o poder controlador e seu órgão de assessoramento, estão ‘nús’! O ensino com pesquisa e extensão apontou e destacou a ausência do planejamento e da transparência sobre a aplicação de uma fatia considerável de despesa, aquela destinada como transferência corrente, via duodécimos, ao Poder Legislativo, que fatia a divisão de um ‘bolo’ que supera a cifra de 320 bilhões de reais. Nos referimos, portanto, à gestão (sic) das políticas públicas de competência do Poder Legislativo, a quem compete a função de controlador externo. O velho dilema: controla o controlador?

A Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo (CMVSP) estima, para o exercício financeiro de 2022, despesas na ordem R\$ 754.458.039 milhões e, ao longo do quadriênio plurianual de 3,4 bilhões de reais. Um custo considerável para a democracia e o que se espera, nessa democracia avançada, é um nível de

1 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).

2 Graduando do curso de Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e monitor do Programa de Estímulo ao Ensino na Graduação (PEEG) na disciplina de Cidade Constitucional, ofertada no curso de Gestão de Políticas Públicas.

exigência, aquém do qual não se pode ficar, muito mais, na cidade indicada como a mais inteligente do Brasil.

As funções típicas do Poder Legislativo - representar, legislar e controle externo -, demandam uma estrutura administrativa e financeira para a gestão de programas, projetos, atividades e ações, no mesmo molde racional-legal com administração burocrática dos demais poderes. A autonomia administrativa e financeira do legislativo não o desvincula das normas e princípios pautados pelo direito, porque as competências do poder-dever, fazem do legislativo um governo autônomo que age *per legis e sub legis* (Cademartori, 2006).

Há 57 anos a Lei nº 4.320/1964 estabeleceu que o Estado deve organizar suas ações com base no **orçamento-programa**, de forma a classificar os problemas e os projetos, com objetivos e metas físico-financeiras a serem alcançadas pela administração pública de todos os poderes. O orçamento-programa exige a integração do orçamento ao planejamento e se impõe como condição necessária para se pensar o controle da gestão pública. A formulação de uma política requer a sua programação orçamentária, porque sem ela, o ciclo, pela avaliação, não se fecha.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo determina em seu Art. 137 §1 que o plano plurianual deverá estabelecer 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.

O diagnóstico da evidência mostra o contrário. A Câmara Municipal e o seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas do Município, na audiência pública de discussão do PPA, nada apresentaram. A Universidade critica o Poder Legislativo

porque também ele deve participar da elaboração do PPA, inserindo na lei, para controle, os programas de duração continuada, bem como as métricas para que os mesmos possam ser avaliados ao longo dos próximos quatro anos, ou seja, de como o legislativo gasta os recursos públicos.

Ainda que LC nº101/00 teve o artigo terceiro, que tratava do PPA, vetado sob justificativa de não haver tempo hábil na ocasião para que se fosse implementada as exigências legais e da falta de padronização do PPA, não é correto interpretá-lo como um instrumento acessório ou uma mera prática procedimental à gestão pública, pois a própria CF/88, no art. 165 §1, junto com o art. 17 da LC/101, fornece os elementos mínimos necessários para a compreensão dos princípios do PPA e dos programas de duração continuada.

O diagnóstico da maior Casa legislativa municipal do país mostra uma instituição conduzida. Falta planejamento e transparência no Poder controlador externo, porque não tem planejamento e não presta contas, sem se avexar por ser um órgão de controle por excelência. O governo do legislativo municipal maneja recursos superiores à 700 milhões de reais sem controle interno ou externo, e a reboque, vai o órgão assessor, para quem tem medo do tribunal de contas. Sequer os vereadores ou conselheiros são chamados a um planejamento estratégico que deve resultar em um PPA, LDO, LOA, ano a ano, consubstanciados em sistemas de integridade e controle interno, que seja consolidado pelo controle externo. A Comissão Permanente de Orçamento e Finanças, não chamou nenhuma audiência pública para vereadores. Tem um procedimento de audiência pública, não para ouvir, mas para fazer o povo ouvir. Mandatos alijados do planejamento e, óbvio, do controle interno que, em nome da autonomia, pensa se legitimar pelo mero

procedimento, sem se dar conta de que estão cada dia mais observados pela transformação digital e o governo eletrônico.

PPA e Câmara Municipal de São Paulo

Como vimos até aqui, o PPA é um instrumento de planejamento e este, é determinante nos termos do art. 174 da Constituição. Portanto, responsabilidade fiscal exige ação planejada e transparente que previne riscos e corrige desvios na administração pública municipal, inclusive, do próprio ente controlador, o Legislativo. O nível de exigência, aquém do qual não se pode ficar, está apontando para a nudez do Poder controlador, evidente pela pobreza democrática dos Anais.

O Poder Legislativo municipal, no Anexo II do PL 676/2021, nos demonstrativos dos programas e ações da administração pública para o quadriênio, aparece no Programa de código “3014 - Processo Legislativo e Controle Externo, cujo órgão responsável é a CMVSP”.

O programa é formado por oito entregas a serem realizadas pela Câmara Municipal e pelo seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas, com três projetos e quatro atividades para os próximos quatro anos. O anexo III, que apresenta as metas e indicadores para a avaliação dos programas, não faz nenhuma menção aos indicadores do programa referido ao programa nº 3014. É o mundo do “faz de conta” (Nerling, 2021). A falta de indicadores se aufere da análise de um dos projetos presentes no programa, o projeto “**nº1003 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Edificações do Tribunal de Contas do Município**”. O projeto apresenta apenas de forma genérica a previsão de gasto anual, sem os indicadores, sem meta de avanço a cada ano ou prazo para se atingir o objetivo, sem prazo para se encerrar. Esse fato expõe o órgão auxiliar do Legislativo, àquele que deveria ser referência na boa prática da gestão pública.

A falta de planejamento do Poder controlador, ou seja, do Poder Executivo e do seu órgão auxiliar, resulta na falta de programação, falta de metas e falta de indicadores que, por óbvio, afetam a possibilidade do controle institucional e social e desfazem a lógica do orçamento-programa, atacando a legalidade, a eficiência, a publicidade e a própria moralidade, porque estado de anjos, na terra, não há.

O controle interno do controlador externo

A evidência do PPA disfuncional oferecido pela CMVSP, nos faz refletir sobre o papel do sistema de controle interno e externo. A CF/88 determina em seu Art.74 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

No entendimento do TCU, o 'controle interno' pode ser compreendido da seguinte forma:

Processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos (TCU,2012, p.15).

O controle interno se relaciona diretamente com o planejamento, pois cabe a ele avaliar se o órgão está agindo de acordo com as diretrizes previamente pactuadas para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança. A ausência do planejamento traduzido em programas que seguem diretrizes previne riscos e corrige desvios, consoante a função do controle

interno. Além do controle finalístico, que deve avaliar resultados quantitativos e qualitativos resultantes dos diversos programas, projetos, atividades e ações com recursos públicos, o controle interno tem caráter preventivo. Como argumenta Freire & Batista (2018), “o controle prévio é realizado antes da conclusão das operações financeiras e administrativas, sendo considerado eficaz e imprescindível à boa e regular economia financeira pública. O controle prévio e o controle concomitante permitem identificar e agir com antecedência face a possíveis erros que possam gerar algum tipo de prejuízo à administração pública de qualquer um dos poderes.

O fato da Câmara Municipal de São Paulo não elaborar, sequer com os Edis, o seu PPA foi evidenciado pela ausência de planos estratégicos ou setoriais derivados do instrumento de planejamento. Isso reverbera quando passamos a observar a questão organizacional da CMVSP e perceber, novamente, a ausência de um sistema de controle interno, logo. É evidente, na própria estrutura da Casa Legislativa, a maior e a que mais consome recursos públicos no país. O organograma³ mostra a falta de uma unidade que cumpra a função de planejamento e controle interno da gestão desse poder.

Daí o apontamento da nudez legislativa que faz do processo de planejamento e orçamentação na maior cidade da América Latina, um grande ‘faz de conta’. Inclua-se aí o órgão auxiliar do legislativo, o Tribunal de Contas do Município. Ambos, silentes e avexados nas audiências públicas que tentam legitimar esse pobre poder pelo artifício que busca legitimar mero procedimento. Uma pobreza democrática que envolve, indistintamente, todos os partidos com representação na casa e,

³ Organograma completo da organização administrativa da CMVSP
<https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2019/07/ORGANOGRAMA_GERAL_COMPLETO.pdf>

por óbvio, todos os mandatos. Ou por ignorância, ou por má fé. Não poderia ser outra a explicação quando, por exemplo, a Câmara Municipal aprovou a Lei de Diretrizes Orçamentárias em 30 de junho e a proposta do Plano Plurianual chegou à Casa Legislativa no dia 30 de setembro. O corpo técnico e político da Casa mostram que não conduzem, antes, são conduzidos por contradições, omissões e silêncios, razões explicativas do porquê as democracias morrem.

A disciplina de graduação do curso de gestão de políticas públicas da USP - A cidade constitucional ACH 3666 - Cidade Constitucional, acompanhou ao longo do semestre letivo uma das principais comissões permanentes da Casa, a Comissão de Orçamento e Finanças e, ao final, mostrou a nudez de prática ilegal, secreta, imoral e ineficiente. Nada há para aprender senão essa nudez revestida de auto-elogios e bajulações recíprocas, com conteúdos vazios, muito longe de ser um exemplo capaz de conduzir, como destaca o brasão do Município. São 55 conduzidos ao som da flauta mágica das emendas parlamentares e dos recursos abundantes e mesa farta para alguns pouco importando as grades que separam a instituição dos miseráveis que populam o entorno.

Considerações Finais

Para finalizar, a participação ativa da universidade necessária nas audiências públicas, na qual as autoridades mais falam do que ouvem, mostrou a ausência de um PPA e LOA que traduz elementos mínimos capazes de gerar controle interno, externo e social. O programa nº 3014, da proposta orçamentária do PPA 2022-2025, envolve a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município, sendo patente a ausência de metas e indicadores para a avaliação, além de uma clara pobreza programática. Não à toa, a programação que prega a

regionalização vem como encomenda de uma fundação privada que dá sinais da inutilidade de quem deveria exercer a função de representação e de controle, interno e externo, da aplicação dos recursos que não caem do céu, vem da tributação. É um poder que só quer saber do *auxilium* e não do *concilium*. Daí a velha máxima: quem controla o controlador? Na maior casa legislativa do país, tanto no quantitativo dos que devem verrear, quanto na administração desse poder, e do seu órgão auxiliar, não conduz, é conduzida ao consumir mais de 700 milhões de reais por ano, mais de 3,5 bilhões ao longo dos próximos quatro anos, sem qualquer controle. É o jogo do faz de conta! Tenta se legitimar por mero procedimento. Essa seria a cidade mais inteligente do país? O PPA precisa ser votado até 31 de dezembro, logo, ainda há tempo para a mudança, basta vontade política. Ou, quem sabe, o centenário da Semana de Arte Moderna em 2022, inspire nossos legisladores a uma Semana de Política Moderna, afinal, São Paulo merece!

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível

em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 26 Out. de 2021.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Roberto Bocaccio Piscitelli e Sócrates Arantes Teixeira Filho (Organizadores) - 5.ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. 124 p. - (Série legislação; n.270 papel).

_____. **Tribunal de Contas da União. Curso de avaliação de controles internos / Tribunal de Contas da União;** Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Bruno Medeiros

Papariello. 2. ed. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012. 43p.

NERLING, Marcelo Arno. **A cidade constitucional - plano de aula**. São Paulo: GPP/EACH/USP, ACH 3666, 2021. Mimeo.

SAO PAULO (Câmara Municipal). **Lei Orgânica Municipal**.

Acessível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/lei-organica/>. Acessado em; 15 de Nov. de 2021.

-----• **PL 676/2021**. Disponível em:
<https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&COD_PCSS_CMSP=669&ANO_PCSS_CMSP=2021> Acesso em: Nov de 2021.