

O Poder Legislativo do Município de São Paulo no Plano Plurianual

Ikaro Gomes dos Reis¹, Marcelo Arno Nerling²

Este artigo foi vertido a partir de disciplinas do Curso de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da USP. A cidade constitucional, o direito constitucional, administrativo, financeiro, e a disciplina poder legislativo e gestão de políticas públicas, (NERLING, 2019), permitiram formar um campo de visão das funções típicas, legislativas, representativas e fiscalizadora externa dos sistemas de controle interno dos demais poderes. No TCC do qual deriva essa intervenção, da orientação a ação, a intenção foi analisar a administração pública do poder legislativo, e seu órgão auxiliar, no exercício de suas funções típicas, “regidas” pelo direito administrativo (MEDAUAR, 2016).

A autonomia política e administrativa do Poder Legislativo só pode ser exercida mediante a ‘autonomia’ financeira, uma característica de ‘independência’ é a suficiência de recursos para justificar sua hipotética eficiência (MOREIRA, 2018). A autonomia administrativa, operacional, se reflete no comportamento do Poder Legislativo, reflexo de sua estrutura, que rege o seu funcionamento, a disposição organizacional e a processualidade ampla que o acompanha. (NERLING, 2019).

Estrutura Organizacional da Câmara Municipal de Vereadores

A estrutura organizacional é racional legal com administração burocrática. Com uma forma de governo presidencialista, o Poder Legislativo brasileiro, podemos dizer, segue uma organização com certa hierarquização vertical, centralizado e concentrado na figura

¹ Graduado em Gestão de Políticas Públicas. ikaro@usp.br

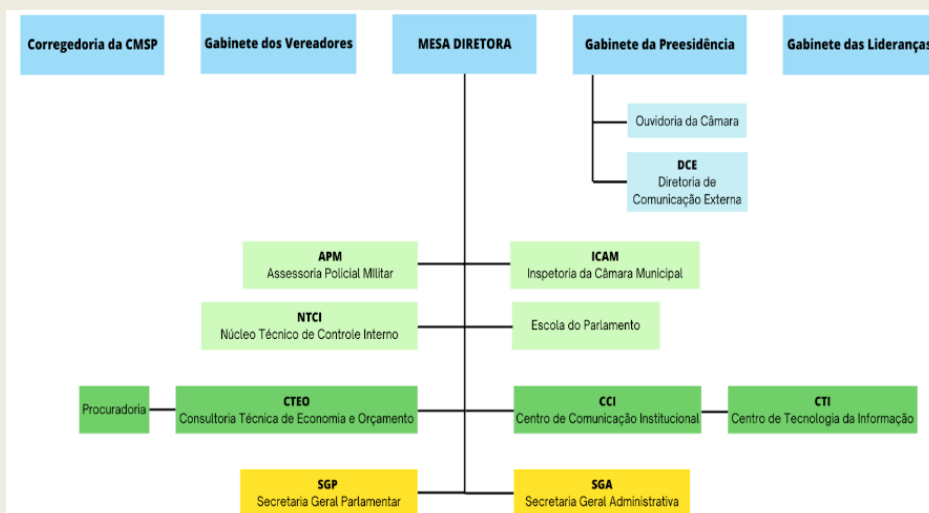
² Professor no Curso de Gestão de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: O direito e a gestão de políticas públicas: inovação e regulação. mnerling@usp.br

do Presidente e da Mesa Diretora, ordenadores de despesa que têm o papel de tomada de decisões na burocracia do legislativo. Isto não se faz sem recursos humanos, base da administração de um governo de técnicos, e daí, assim como das tradições políticas que se perpetuam, é possível identificar, graças à continuidade, às tecnocracias, os tecnocratas.

A síntese do organograma da estrutura organizacional do poder legislativo paulistano segue abaixo:

Fonte: Organograma Simplificado Câmara Municipal de São Paulo.

O organograma aponta a Mesa Diretora como a espinha dorsal, da base técnica e administrativa da Câmara Municipal de São Paulo. Os cinco blocos iniciais já denotam uma autonomia que beira a soberania, ou seja, pode sugerir descontrole e risco pela falta de planejamento e transparência, que previnem riscos e corrigem desvios



na administração pública do legislativo.

Além deste conjunto operacional, também chamamos atenção no TCC, sobre a autonomia financeira do poder legislativo. Destacamos alguns órgãos responsáveis pela operacionalização técnica do controle interno da Câmara de forma preventiva, concomitante e a

posteriori. Uma antiga questão sempre rondou o trabalho de conclusão: quem controla o controlador? Daí: como o controlador se controla? ele é exemplo?

O Núcleo Técnico de Controle Interno (NTCI) tem a atribuição de realizar auditorias de conformidade para avaliar a execução orçamentária, emitindo periodicamente relatórios e fazendo apontamentos de condutas a serem aperfeiçoadas, não apenas com o foco de afastar gestores mal-intencionados, mas também visando o aprimoramento institucional. Na pesquisa não foi identificada nenhuma ação realizada.

O Quadro de Pessoal da Câmara é de 784 pessoas, podemos localizar apenas três servidores que integram o NTCI (CMSP, 2022b). São servidores públicos do legislativo responsáveis pelo controle de um orçamento anual de cerca de 900 milhões. A CMVSP não possui carreira de auditor interno ou uma carreira de controle, os servidores que exercem essa função são Técnicos Legislativos.

Planejamento e sua Relação com Orçamento

O Direito Financeiro, conforme define o professor Regis Fernandes Oliveira, "é como [forma] a ação do Estado na obtenção de receitas, em sua gestão e nos gastos para o desenvolvimento de suas funções" (OLIVEIRA, 2010, p.90). O Direito Financeiro tem status de direito autônomo, entre outros motivos, por levar em conta o cumprimento efetivo do direito constitucional, tem como princípio científico a boa gestão da coisa pública, levando em consideração o cumprimento do princípio da eficiência na execução do gasto público. Podemos esperar o mesmo da administração pública do poder legislativo?

Para a formação de um gestor de políticas públicas, o direito é uma ferramenta muito importante, considerando o princípio da legalidade, fundamento para a busca de eficiência. A matriz básica do direito financeiro é a orientação.

Quadro 1: Estrutura Normativa Direito Financeiro

Tipologia	Normas
Norma Constitucional	<ul style="list-style-type: none">• Arts. 70 ao 75• Arts. 163 ao 169
Normas Gerais	<ul style="list-style-type: none">• Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de responsabilidade fiscal)• Lei Nº 4.320, de 17 de Março de 1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro)• Lei Nº 5.172, de outubro de 1966 (Sistema Tributário nacional)• Decreto Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Organização da administração pública federal)
Leis Ordinárias	<ul style="list-style-type: none">• Decreto-Lei Nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (Responsabilidade dos prefeitos)• PPA (Plano Plurianual)• LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)• LOA (Lei Orçamentária Anual)• Lei que estabelece Abertura de créditos suplementares.

Fonte: elaboração própria

No projeto de pesquisa decidimos destacar o Plano Plurianual do Poder Legislativo do Município de São Paulo como sabido. O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, organizado em programas e estruturado em ações, com fixação de metas e aferição de resultados quantitativos e qualitativos traduzidos em bens e serviços para a população. O PPA, com uma duração de quatro anos e deve seguir uma matriz funcional programática como definido pela Lei 4.320/64, recepcionada pela Constituição até que, sabe-se lá quando, as finanças públicas do país sejam levadas a sério, com planejamento e controle.

Para Estevão Horvath (2014), a Constituição inova ao introduzir em seu texto o conceito de PPA, para que a lei que instituir estabeleça, de forma regionalizada, as “diretrizes, objetivos e metas da administração pública”. O orçamento-programa exige a integração entre orçamento e planejamento, se impondo como condição necessária para se pensar o controle da gestão pública. Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal LC nº101/00 tenha tido vetado seu artigo terceiro, que trata do PPA, não é correto interpretar que não existem diretrizes para formular o PPA, a própria CF/88, no art. 165, junto com o art. 17 da LC101/00 fornecem elementos mínimos e necessários para a compreensão dos princípios do PPA e dos programas de duração continuada.

Se no Município há um PPA, dentro dele, pensamos, há diretrizes, objetivos e metas da administração pública do Legislativo. E sim, há, está lá, há uma hipotética programação, se não, vejamos.

O PPA Relativo ao Quadriênio 2022-2025

O PL 676/21 foi encaminhado à Câmara Municipal no dia trinta (30) de novembro de 2021, acompanhada da exposição de motivos feita pelo prefeito Ricardo Nunes (MDB). Nele estão estabelecidas

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. Os métodos de distribuição de recursos de forma regionalizada merecem atenção mais detalhada e não cabe aqui. O programa de metas que apresenta a visão estratégica da cidade e da Gestão das propostas feitas pela sociedade civil, além do 'plano de ação das subprefeituras' e da 'agenda 2030', que tem por objetivo realizar a integração de todos os instrumentos de planejamento em torno do desenvolvimento sustentável que se manifestam através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No mesmo documento contém a metodologia utilizada para a elaboração dos indicadores e também da regionalização das metas. Foi demonstrado também os eixos estratégicos no qual os programas, projetos, atividades e ações estão inseridos, sendo eles: SP justa e inclusiva; SP segura e bem cuidada; SP ágil; SP inovadora e criativa; SP global e sustentável e SP eficiente.

A lei que institui o PPA foi encaminhada ao Poder Legislativo composta de oito (8) anexos, sendo eles:

- (I) Apresentação do cenário econômico e demonstrativo da previsão de receitas para o quadriênio 2022-2025
- (II) Demonstrativo dos programas e ações da administração pública para o quadriênio 2022-2025
- (III) Relação de indicadores
- (IV) Vinculação de objetivos e metas do quadriênio 2022-2025 com o programa de metas 2021-2024 e com a agenda municipal 2030
- (V) Regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025

(VI) Relação de alteração de programas e ações do quadriênio 2018-2021 para o quadriênio 2022-2025

(VII) Quadros adicionais simplificados

(VIII) Glossário

(PL 676, 2021)

Em relação ao conteúdo do PPA na qual incide a responsabilidade do Poder Legislativo, podemos verificar no “Anexo II (anexos de programas) ” do PL 676/2021, o programa de número 3014, de responsabilidade da Câmara Municipal com participação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo e do Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas. O programa é baseado em oito (8) ações diferentes que se encontram elencadas no quadro seguinte:

Quadro 2: Resumo Programas do Poder Legislativo PPA (2022-2025)

Programa 3014 - Processo Legislativo e Controle Externo			
Órgão Responsável: Câmara Municipal de São Paulo			
Órgãos de Participantes: Tribunal de Contas do Município; Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo; Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas.			
Tipo Ação	Código da Ação	Descrição	Órgão Destinado
Projeto	1000	Construção de Edificações da Câmara Municipal de São Paulo	Câmara Municipal
Projeto	1001	Ampliação, Reforma e Requalificação de	Câmara Municipal

		Edificações da Câmara Municipal de São Paulo	
Projeto	1003	Ampliação, Reforma e Requalificação de Edificações do Tribunal de Contas do Município	Tribunal de Contas
Atividade	2001	Manutenção e Operação de Edificação da Câmara Municipal de São Paulo	Câmara Municipal
Atividade	2003	Câmara Municipal - Comunicação	Câmara Municipal
Atividade	2008	Expansão e Aperfeiçoamento das Atividades da CMSP	Câmara Municipal
Atividade	2009	Expansão e Aperfeiçoamento das Atividades do TCM	Tribunal de Contas
Atividade	2011	Escola do Parlamento	Câmara Municipal

Fonte: elaboração própria a partir do PL676/21

Conforme determina a Constituição Federal em seu Art. 167 “São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”. Mas a arquitetura orçamentária, sem entrar no mérito da financeira, do Poder Legislativo e de seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas do Município, são bastante pobres, apesar da riqueza dos fundos. Segue, portanto, atual aquela antiga questão: quem controla os controladores?

Quando observamos o Anexo III do PPA em comento, que se refere à relação de indicadores, podemos constatar ao abrir o documento que não existem quadro de metas e indicadores para avaliar o andamento da execução dos programas.

Durante Audiência pública para debate do PPA o servidor técnico da Fazenda ao ser questionado apresentou as justificativas para a ausência dos indicadores do programa 3014:

O Sr. Samuel Ralize de Godoy - (...) Mas, em relação aos indicadores do Programa 3014, processo legislativo e controle externo. Como esse programa é de responsabilidade, tem ações finalísticas conduzidas pela Câmara Municipal, pelo Tribunal de Contas do Município, nós não podíamos imputar alguns indicadores por conta da autonomia. (AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 303, 2021, p. 17)

A mesma audiência pública foi marcada pela ausência dos representantes do Tribunal de Contas. Não foi possível identificar como se chegou aos programas existentes e os atores que participaram da elaboração, o que se percebe como sintoma ao verificar o organograma anteriormente apresentado é a ausência de um departamento de planejamento vinculado à Mesa Diretora. Não identificamos que os 55 vereadores tenham sido chamados para elaborar um planejamento voltado à transparência, com responsabilidade fiscal de quem previne riscos e corrige desvios em um orçamento que chega a quase um bilhão de reais por ano.

Considerações finais

No trabalho final submetido à banca pública, mostramos que não se identifica planejamento e possibilidade de controle. Ninguém parece controlar os controladores. As transferências correntes irrigam um campo árido, ausência de diretrizes, de objetivos e

metas, na programação da administração pública do Poder Legislativo paulistano.

O procedimento e a forma apresentada não conduzem. Não serve à pedagogia que ensina o que espera ver praticado pelo poder controlador: a Constituição financeira. No pouco existente, não foram adicionadas metas e indicadores para cada ação e projeto, ou seja, são programas que não tem entregas definidas, abrindo margem para que o orçamento não seja executado, ou executado de maneira não transparente, com discricionariedade e falta de integração sistêmica como o próprio organograma está a mostrar. Concluímos que o Poder Controlador precisa de atenção.

O direito constitucional financeiro impõe a elaboração do PPA ao Poder Legislativo. Ele, além de obrigatório, é essencial e necessário para a realização da Gestão Pública eficiente. A Câmara Municipal de São Paulo, incluindo o seu órgão auxiliar, precisa de controle. Há elementos de legalidade que precisam ser ajustados, para o alcance efetivo e cumprimento das normas orçamentárias e financeiras, patrimoniais e contábeis. Os vereadores com mandato não devem abrir mão da competência de planejar a aplicação dos recursos que formam a receita corrente do poder legislativo. É necessário que, pelo menos, sejam ouvidos e o sistema de gasto seja controlado.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 ago. 2022.

———. **Lei Complementar n.º 101/2000**, de 04.05.2000. Lei de responsabilidade fiscal. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp101.htm>. Acesso em: 28 ago. 2022.

São Paulo (Município). **Projeto de Lei Nº 676, de 30 de setembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio de 2022-2025.

_____. Câmara Municipal de São Paulo. **CMSP Lista de Funcionários**. Disponível. 2022b em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/static/transparencia/funcionarios/CMSP-Funcionarios.pdf>>. Acesso em: 4 de nov. 2022.

HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. 2014. Professor Titular – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Acesso em: 27 set. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

NERLING, Marcelo Arno. **Direito Financeiro - plano de aula**. São Paulo: GPP/EACH/USP, ACH 3596, 2019. Mimeo. Disponível em: <<https://uspdigital.usp.br/jupiterweb/obterDisciplina?sgldis=ACH3596&verdis=2&print=true>> Acesso em: 28 ago. 2022

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019