



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Programas de metas municipais sob olhar do Tribunal de Justiça de São Paulo

Municipal goals programs in the Court of Justice of São Paulo

Mariana Villela; Rebeca Souza

Resumo: A pesquisa se debruçou sobre o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) acerca da constitucionalidade de leis municipais instituidoras dos programas (ou “planos”) de metas. Para isso, tomou como referência os primeiros estudos sobre a implementação do programa de metas no estado de São Paulo e a análise empírica das decisões judiciais sobre o tema no TJSP entre 2009-2019. A hipótese inicial era a de que as decisões pela inconstitucionalidade representavam uma interferência indevida do TJSP na elaboração de políticas públicas e inviabilizariam a utilização do instrumento a nível municipal. Notou-se, no entanto, que os casos foram trazidos ao Judiciário pelo próprio Executivo, que questionava a legitimidade do Poder Legislativo em editar normas referentes ao exercício de sua atividade administrativa. E que não é claro o impacto das decisões judiciais nos municípios em que a referência a instrumentos similares se manteve. No âmbito do TJSP, as decisões careceram de um olhar mais atento às particularidades de cada caso e do enfrentamento de previsões similares a do programa de metas no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: políticas públicas, controle judicial, diálogo institucional, programa de metas, plano de metas.

Abstract: The research focused on the understanding of the São Paulo State Court of Justice (“TJSP”) about the constitutionality of municipal laws that instituted goal programs (or plan of goals). It took as reference the first studies on the implementation of the goals program in the state of São Paulo and the empirical analysis of judicial decisions in the “TJSP” between 2009-2019. The initial hypothesis was that the decisions for unconstitutionality represented undue interference by the “TJSP” in the elaboration of public policies and would make the use of the instrument impossible at the municipal level. However, the cases were brought to the Judiciary by the Executive itself, who questioned the legitimacy of the Legislative power in editing rules regarding the exercise of its administrative activity. It is not clear the impact of these judicial decisions in the municipalities, where the reference to similar instruments was maintained. In “TJSP” decisions, there was a need for a watchful eye at the particularities of each case and even the confrontation of similar law to the goals program present in the Brazilian legal system.

Keywords: public policies, judicial control, institutional dialogue, program of goals, plan of goals.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1p.205-226>

PROGRAMAS DE METAS MUNICIPAIS SOB OLHAR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Mariana VILLELA*

Rebeca SOUZA**

Sumário: 1. Introdução; 2. Nova configuração do Estado e o programa de metas no contexto brasileiro pós 1988; 3. Programa de metas diante da separação dos poderes; 4. Discussões no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP); 4.1 Caso Ilabela; 4.2 Caso Mauá; 4.3 Caso Taubaté; 4.4 Caso Tietê; 4.5 Caso Ribeirão Preto; 5. Questões a partir da análise jurisprudencial; 6. Considerações finais; 7. Referências bibliográficas

1. Introdução

O programa (ou “plano”) de metas municipal é um instrumento de planejamento intersetorial elaborado pelo Poder Executivo. Trata-se de um documento no qual são consolidadas propostas e compromissos da administração municipal em relação aos diversos serviços públicos que pretende oferecer à população em determinado período. Através dele, os cidadãos são capazes de influir em sua elaboração, participando de audiências públicas, bem como acompanhando os resultados de sua implementação.

O município de São Paulo foi o primeiro a implementar o programa, no ano de 2008, quando a organização da sociedade civil Rede Nossa São Paulo (RNSP) deu início ao movimento e difusão do programa de metas no estado paulista. Em seguida, outros municípios, dentro e fora do estado de São Paulo, adotaram o instrumento.

Em que pese algumas prefeituras se utilizarem do programa de metas voluntariamente, este é mais comumente implementado através da proposta de lei no âmbito do Poder Legislativo. Através de uma lei, o Poder Legislativo estabelece o dever de o Poder Executivo apresentar seu programa de metas após a posse do prefeito no cargo eletivo. Ocorre que sua institucionalização por meio da legislação municipal nem sempre é pacífica.

* Coordenadora da Escola de Formação pública da SBDP e FGV Direito SP. Pesquisadora do Observatório do TCU/FGV Direito SP. Doutoranda em Educação (PUC-SP). Mestre em Educação pela PUC-SP (2017). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (2011).

** Pesquisadora da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2019). Foi aluna da Escola de Formação Pública da SBDP em parceria com a FGV Direito SP (2017) e parte da coordenação acadêmica do mesmo curso (2018).

No estado de São Paulo, o Poder Judiciário foi acionado significativas vezes pelo Poder Executivo sob a alegação de inconstitucionalidade destas leis¹. Diante desse impasse, procuramos investigar algumas questões: (i) quais os casos levados ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) sob alegada inconstitucionalidade do programa de metas municipal? E (ii) uma vez provocado, como o Poder Judiciário decidiu sobre a constitucionalidade do instrumento e (iii) como a decisão influenciou em sua implementação?

Para responder a estas questões, esta pesquisa analisou decisões proferidas pelo TJSP entre 2009 e 2019. O recorte temporal e a fonte de pesquisa (acórdãos do TJSP) foram escolhidos em função do primeiro programa de metas ter sido implementado na capital paulista em 2008. Foram encontradas ao todo cinco ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) que tinham como objeto a implementação do programa de metas em diferentes municípios. Em linhas gerais, as ADIs discutiram se era legítimo que, através da edição de uma lei municipal, o Poder Legislativo exigisse do Poder Executivo a elaboração de um plano de metas a guiar a execução do mandato do prefeito. Todas foram julgadas procedentes, reconhecendo a infringência da separação dos poderes e, portanto, a inconstitucionalidade da medida promovida pelo Legislativo.

Antes de expor os argumentos e resultados dessas decisões, apresentamos o conceito de programa de metas, bem como sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro frente a um novo papel do Estado pós-88 e ao princípio da separação dos poderes. Após essa breve contextualização, lançamos o olhar para como o TJSP enxerga o instrumento, refletindo sobre possíveis impactos dessa visão no processo de implementação dos programas de metas municipais.

2. Nova configuração do Estado e o programa de metas no contexto brasileiro pós 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ampliou consideravelmente a autonomia municipal na federação brasileira. Em seu artigo 18, o município foi alçado juntamente com o Distrito Federal, a uma “terceira esfera de autonomia” na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Sua Lei Orgânica, com rigidez formal similar à própria Constituição Federal, é que regeria todo seu funcionamento².

¹ A emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que instituiu o programa de metas na cidade, não foi judicializada. Contudo o modelo inspirou outros municípios, nos quais houve questionamento, daí a importância de contextualizar a experiência paulistana.

² Conforme art. 29, CF/1988: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (...)”

A autonomia alcançada pelos entes municipais também foi reflexo da mudança no papel do estado, cada vez mais atrelado à proteção dos chamados direitos de segunda geração (como os direitos sociais, econômicos e culturais). Se antes as constituições tinham como foco delimitar os contornos da organização estatal, limitando o poder do Estado perante os particulares, agora, sob a égide do Estado social, outras funções ganharam destaque:

Como instrumento jurídico, a Constituição, que antes operara com o Estado burguês a mudança, agora com o Estado social tem a função mais adaptativa e estabilizadora de sancionar, mediante a legalidade ou a juridicidade, todas as transformações já feitas ou transcorridas no âmbito da sociedade. (BONAVIDES, 2016, p. 175).

Para que a efetivação de direitos sociais fosse possível, todos os entes federados deveriam estar empenhados e diretamente envolvidos. Assim, as mudanças se deram no plano federativo e também nos tipos de normas que acompanham novas funções do estado. As chamadas normas constitucionais programáticas “passaram a representar a fórmula aceitável para o reconhecimento, em sede constitucional, de novos direitos (...)” (PIMENTA, 2012, p. 9). Muitos dos direitos sociais, portanto, foram normatizados por meio de diretrizes gerais ou “programas” de ações governamentais que passaram a compor as Constituições e, nos municípios, as leis orgânicas.

Estas normas são caracterizadas por preverem uma política pública, uma legislação específica ou até mesmo os contornos dessa legislação (FERREIRA FILHO, 2015, p. 422). E por terem sua aplicação condicionada a um outro ato estatal, constituindo uma “ação integrativa dos Poderes instituídos” (VIOLA, 2006, p. 363). Bucci (2006, p. 29), longe de acreditar que a natureza das normas programáticas seria um obstáculo a sua concretização, defende que estas têm a seu favor a proibição de omissão dos Poderes Públicos na promoção de direitos sociais.

Diante da autonomia financeira e organizacional a qual foram alçados os municípios brasileiros e do fortalecimento do estado social e das normas-programa, mecanismos como os programas de metas ganharam destaque. Se cada ente federado passa a ser diretamente responsável pela efetivação de políticas públicas a fim de garantir os muitos direitos sociais previstos na Constituição, a questão agora é como viabilizar esse comando, gerindo recursos, e fomentando a participação popular.

O programa de metas é um instrumento que se propõe a endereçar o desafio do aprimoramento do planejamento e da aproximação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento de políticas públicas. Trata-se de um instrumento de planejamento da gestão municipal, assim como o Plano Diretor, as leis orçamentárias e demais planos setoriais. No entanto, diferencia-se destes, em parte por tratar de múltiplos setores e políticas públicas (o Plano Diretor, por exemplo, apesar de abarcar diversos setores, tem como objetivo principal a estruturação e organização espacial do solo urbano), em parte por almejar uma linguagem mais acessível e simples em

relação às leis orçamentárias, facilitando a visualização das metas da gestão e o diálogo com a população destinatária dos serviços públicos.

Geralmente, sua implementação se dá através da edição de leis municipais ordinárias, ou, mais comumente, de emenda à Lei Orgânica municipal. A previsão legislativa do programa de metas na Lei Orgânica municipal pode ser considerada uma norma programática, uma vez que trata de diretrizes gerais de planejamento público e que sua aplicabilidade está sujeita à ação do Poder Executivo competente. Desse ponto de vista, a despeito da eficácia limitada, são normas de caráter obrigatório e vinculativo (VIOLA, 2006, p. 367).

Em linhas gerais, dentre os objetivos que a RNSP (instituição que fomentou o uso pioneiro do instrumento no município de São Paulo) pretendia alcançar através da instituição do programa de metas em nível municipal estavam: (i) contribuir com o planejamento da administração pública, (ii) fortalecer o controle social sobre políticas públicas e (iii) qualificar o debate eleitoral, à medida que se valoriza os programas apresentados durante as campanhas eleitorais e os torna compromissos efetivos da gestão com seus eleitores e demais cidadãos (BELESSA, 2017).

Ao favorecer o debate sobre questões de interesse público, também permite que se desenvolva um processo de educação sobre um exercício mais ativo da cidadania. Gaspardo e Ferreira (2017) identificam esse reforço à cidadania no acesso à informação e no acompanhamento de políticas públicas que o plano de metas propicia à sociedade civil:

Não se trata apenas de fiscalizar e avaliar a administração, mas também de participar das decisões e monitorar sua implementação, estimular o exercício da cidadania ativa e disseminar informações, a fim de reduzir a assimetria existente em relação a representantes eleitos e burocratas (GASPARDO; FERREIRA, 2017, p. 134).

Com objetivo de qualificar o planejamento municipal é que a sociedade civil iniciou mobilização para que o programa de metas fosse proposto e votado na Câmara de Vereadores da capital paulista. O projeto de emenda à lei orgânica (PLO) teve como autores as lideranças partidárias e contou com ampla participação da sociedade civil, sobretudo por meio da RNSP.

O texto promulgado previu a obrigatoriedade do então prefeito, bem como daquele que viesse a ser eleito ou reeleito, de apresentar o programa de metas, que deveria conter: ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada setor da administração municipal, observadas as diretrizes de sua campanha eleitoral e o Plano Diretor. As leis orçamentárias, por sua vez, deveriam incorporar as ações estratégicas do programa e do Plano Diretor. Além disso, estabeleceu-se ampla divulgação e

promoção de debates públicos para discussão das metas do programa³. Para acompanhamento, foi prevista a divulgação de indicadores de desempenho (seguidos por critérios também definidos pela lei) e relatórios de execução.

Durante a tramitação, o PLO passou por diferentes comissões da Câmara Municipal, dentre elas, a de constituição, justiça e legislação participativa e finanças e orçamentos, recebendo pareceres favoráveis de todas elas. No mesmo sentido, sua aprovação foi unânime no plenário da Câmara de Vereadores. Assim, em 2008 (e pela primeira vez no país), a elaboração do programa de metas passou a ser obrigatória em um município.⁴

Desde então, diversos municípios têm-se utilizado do instrumento dentro e fora do estado de São Paulo. O Programa Cidades Sustentáveis estima que o plano de metas já é lei em mais de quarenta cidades, em doze estados brasileiros.⁵

Há ainda cidades onde, apesar de não ser uma obrigação legal, o Poder Executivo local o utiliza como instrumento de planejamento. E atualmente, tramita no Congresso Nacional um projeto de emenda à Constituição (PEC) que estabelece a obrigatoriedade do programa de metas pelo Poder Executivo nos âmbitos municipal, estadual e federal.⁶

3. Programa de metas diante da separação dos poderes

Como se verá nas seções seguintes do presente artigo, a inserção do programa de metas no ordenamento jurídico municipal não foi pacífica em todos os casos. Alguns prefeitos paulistas recorreram ao TJSP para questionar a legitimidade de Câmaras de Vereadores determinarem a obrigatoriedade de programa de metas. O principal argumento suscitado pelos Poderes Executivos municipais pela inconstitucionalidade do programa foi a infringência ao princípio da separação dos poderes. Antes da análise de como o TJSP decidiu nos casos concretos, faremos algumas considerações sobre o referido princípio.

Primeiramente, a divisão entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário foi prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) na forma de princípio

³ PAULISTANO poderá acompanhar plano de metas pela internet. *Câmara Municipal de São Paulo*, 2013. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/paulistano-podera-acompanhar-plano-de-metas-pela-internet/>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

⁴ É possível acessar os documentos relacionados à tramitação do projeto de emenda à lei orgânica, incluindo-se pareceres e justificativas, no endereço eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=4&ANO_PCSS_CMSP=2007&COD_PCSS_CMSP=8>. Acesso em: 18 nov. 20.

⁵ “Onde o plano de metas é lei”. *Programa Cidades Sustentáveis*. Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/pagina/plano-de-metas>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

⁶ “PEC do Plano de Metas”. *Rede Nossa São Paulo (RNSP)*. Disponível em: <<https://nossasaopaulo.org.br/portal/files/revista-pec-plano-de-metas.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

constitucional. O constituinte assim o fez dada sua importância para organização do estado brasileiro. Não bastava que a organização política traçada na Constituição possuísse os moldes da separação entre três poderes, era necessário que ela fosse expressamente institucionalizada, como um princípio (MEDEIROS, 2008, p. 202).

Não obstante, convive com a separação dos poderes, uma série de interações entre estes três Poderes do estado brasileiro, previstas pela própria CF/1988, em especial no Título IV. Exemplo disso é a competência do Congresso Nacional de julgar as contas do presidente da República (artigo 49, inciso IX). No âmbito municipal, tal competência se reflete no dever da Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas, de averiguar a prestação de contas do prefeito.

Nesse sentido, é comum ao Legislativo a edição de normas que regulem a forma como os demais Poderes desempenham suas funções. Sundfeld, Pinto e Rosilho (2010, p. 47) elencam algumas normas voltadas à disciplina do Poder Executivo: a Lei de Responsabilidade Fiscal e o modelo de transparência fiscal ao qual devem se submeter Presidente, governadores e prefeitos (artigos 48 e 54); a Lei de Licitações, através da instituição da obrigatoriedade de audiências públicas em processos licitatórios mais custosos (artigo 39) e o Estatuto da Cidade, na exigência de gestão democrática de projetos de desenvolvimento urbano (artigo 2º). Di Pietro (2017, p. 923 apud CHUDZIJ, 2020, p. 280), por sua vez, destaca o controle do Poder Legislativo sobre a legalidade de atos normativos emitidos pelo Poder Executivo (artigo 49, inciso V, CF/1988).

A própria CF/1988 impôs ao chefe do Poder Executivo o dever de estabelecer um plano de governo e de publicizar informações que englobem suas metas. O artigo 84, em seu inciso XI, traz a responsabilidade do Presidente encaminhar o plano de governo ao Congresso Nacional (SUNDFELD; PINTO; ROSILHO, 2010, p. 44).

A própria instituição de um programa de metas não é exatamente uma inovação recente. Na década de 60, no âmbito federal, o Decreto-Lei nº 200/1967, em seu artigo 7º, já apontava no sentido da sujeição da ação governamental a um plano de governo que visasse a promoção do desenvolvimento econômico e social (SUNDFELD; PINTO; ROSILHO, 2010, p. 46). Trata-se de um instrumento que efetiva e estreita essa relação entre Poderes, e levanta diversas questões sobre os limites da atuação de um Poder frente ao outro.

Parte da literatura constitucionalista defende que, apesar de não significar separação absoluta de funções, o princípio de separação dos poderes só pode ser excepcionado quando “não for sacrificado seu núcleo essencial” (CANOTILHO, 2001, p. 545). Agora cabe discutir como os Poderes Legislativo e Executivo, no âmbito municipal, devem se relacionar a fim de equilibrar o exercício de suas competências, resguardando esse “núcleo essencial”. Torna-se ainda mais sensível essa discussão no processo de instituição do programa de metas, no qual o Legislativo impõe obrigações específicas ao Executivo.

A transformação social abarcada pela CF/1988, tornou o sistema político-administrativo brasileiro mais complexo, promovendo o “deslocamento de competências decisórias entre poderes do Estado” (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 246) e trazendo novos elementos para relação entre Legislativo, Executivo e Judiciário:

Na medida em que as Constituições garantem direitos sociais e mesmo delineiam políticas públicas, a matéria juridiciza-se, sendo inevitável a judicialização com respectivo aumento das competências judiciais (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 246).

Em que pese o referido aumento, Chudzij (2020, p. 282) destaca que o Poder Judiciário não possui competência para definição, formulação e implementação de políticas públicas, sendo esta uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo e Poder Legislativo.

Uma vez presentes no ordenamento jurídico normas elaboradas pelo Legislativo que regulam a atuação do Poder Executivo e considerando a complexidade do atual sistema político-administrativo, quais seriam, então, os limites constitucionais à utilização do programa de metas? É para responder a essa pergunta que a pesquisa se debruçou sobre as manifestações do TJSP acerca da matéria.

4. Discussões no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)

Provocado pelo Poder Executivo local a responder sobre este conflito – o limite da atuação legislativa frente à discricionariedade do Poder Executivo municipal e, especificamente, quanto à constitucionalidade da legislação sobre programa de metas – o TJSP proferiu decisões com impacto sobre o entendimento que se tem do instrumento em análise. São essas decisões que passamos a avaliar, precisamente, para saber quais foram as limitações práticas impostas pelo TJSP quando analisadas as ADIs cujo objeto eram leis municipais instituidoras de programas de metas.

A escolha do estado de São Paulo para coleta dos casos é justificada pelo fato de ter sido o local onde o primeiro programa de metas foi implementado no país. Por isso, acredita-se que as discussões sobre o instituto no estado paulista estejam mais avançadas do que em outros locais que implementaram o programa mais recentemente. A busca foi feita no site do TJSP através da utilização das seguintes palavras-chave “programa de metas” e “plano de metas” até 18/10/2019, na seção “Processos” > “Consultas” > “Jurisprudência” com o filtro de classe processual “direta de inconstitucionalidade”.

O recorte dos casos analisados foi feito com base nas ADIs que efetivamente tinham como objeto a discussão sobre a constitucionalidade de programa de metas entre o período de 2009 e 2019. Dessa forma, foram encontrados cinco casos, em ordem cronológica, advindos dos seguintes municípios: Ilhabela; Mauá; Taubaté; Tietê e Ribeirão Preto. Passamos à análise de cada um considerando: dados da ação (número do processo, partes envolvidas e data do julgamento), conteúdo da lei instituidora

do programa de metas, argumentos e precedentes relevantes trazidos na decisão, e situação atual do programa a nível municipal.

Por se tratar de ADIs, todas as ações foram julgadas pelo Órgão Especial do TJSP, de acordo com as competências definidas pelo regimento interno do Tribunal. O Órgão Especial é composto por vinte e cinco desembargadores, tendo sua composição variado ao longo dos anos analisados. Não houve recurso ao Supremo Tribunal Federal contra nenhuma das decisões.

4.1 Caso Ilhabela

A ação direta de inconstitucionalidade de número 0226883-88.2009.8.26.0000 teve como autor o prefeito do município de Ilhabela e como réu o presidente da Câmara Municipal do mesmo município. O objeto da ação foi a Lei Orgânica municipal, acrescida pela Emenda nº 01 de 23/06/2008. A ADI foi julgada procedente na data de 10/02/2010 por unanimidade.

A emenda questionada dispunha sobre a obrigatoriedade da apresentação do plano de metas e indicadores pelo Executivo municipal no prazo de noventa dias. De iniciativa parlamentar, ela foi promulgada pela Câmara Municipal contendo a previsão de que o programa deveria ser apresentado em audiência pública, contendo indicadores e metas quantitativas e qualitativas, de cada setor da Administração Pública, conforme diretrizes da campanha eleitoral e respeitadas as leis orçamentárias. O texto também reforçava a necessidade do controle social através de debates públicos, da divulgação de indicadores de desempenho (semestralmente) e do relatório de execução (anualmente) e da possibilidade de alterações programáticas no plano.

As alegações quanto à inconstitucionalidade da emenda giraram em torno da visão de que a obrigatoriedade da apresentação do plano de metas e demais indicadores extrapolaria os limites do controle externo feito pelo Legislativo (com auxílio do Tribunal de Contas Estadual), o que acabaria por impor um segundo mecanismo de controle, ofendendo ao “sistema de separação das funções estatais”⁷.

O chefe do Poder Executivo municipal sustentou que não caberia a qualquer outro órgão da federação definir um prazo para que a prefeitura informasse como comandar sua gestão. E ainda pediu suspensão liminar da eficácia da emenda visto que, no curto período de vigência da lei, a Câmara Municipal chegou a aceitar denúncia de munícipe para cassação do mandato do prefeito devido à não apresentação do programa de metas.

A Procuradoria-Geral de Justiça se manifestou pela inconstitucionalidade, afirmando que por mais que a iniciativa legislativa fosse revestida de boas intenções,

⁷ TJSP. Órgão Especial. ADI nº 0226883-88.2009.8.26.0000, Rel. Palma Bisson, j. 10/02/2010, p. 7.

ela invadiu a esfera de gestão administrativa, ofendendo a Constituição Estadual e Federal.

Em seu voto, Palma Bisson, desembargador relator, reforçou o entendimento acerca da imposição indevida de mais um mecanismo de prestação de contas ao Executivo. E acrescentou o argumento de que a obrigação de promover audiências públicas e divulgar relatórios de desempenho, geraria elevados custos, em afronta ao artigo 25 da Constituição Estadual (veda a previsão de gastos sem a indicação da fonte de recursos).

Dentre os precedentes trazidos no voto do relator (seguido pelos demais desembargadores), entendeu-se como “inconstitucional a criação de organismo cuja tarefa se sobrepõe àquela destinada à Corte de Contas, com ela concorrendo e tornando despicienda”⁸ (Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n. 16.497-0 - São Paulo - Relator: Alves Braga - OESP - V.U. - 23.11.94). Apesar da crítica válida sobre até que ponto a instituição do programa de metas criaria um mecanismo de controle, neste caso, o Legislativo municipal havia instituído uma “auditoria da administração indireta”, que muito se diferencia da natureza do programa de metas. Um plano de metas propõe a elaboração de metas pela própria gestão municipal, com participação e acompanhamento da população e demais Poderes. Já o precedente em questão considerou inconstitucional decreto legislativo que criava um órgão de controle (auditoria) com competências concorrentes às do Tribunal de Contas, como por exemplo, a de aplicar sanções.

Ainda sobre a criação de um controle paralelo ao exercido pelo Tribunal de Contas, tem-se outro precedente envolvendo a obrigação de encaminhar ao Legislativo municipal todos os editais de licitações abertos pelo município. Na ação proposta pelo prefeito de Miracatu em face do presidente da Câmara Municipal, o TJSP, entendeu que a exigência criada por meio da Lei nº 1.299/2005 acabaria por “imobilizar” a política administrativa, obrigando a administração a obedecer a mais uma norma licitatória, agora de ordem municipal (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 123.145-0/9-00 - São Paulo - Relator: Aloisio de Toledo César - OESP - M.V. - 19.04.06).

Quanto à obrigatoriedade da remessa de relatórios acerca da atividade administrativa, o desembargador relator do caso elencou mais dois precedentes. Num primeiro, a simples “ordem para a remessa de relatórios sobre atos de interesse exclusivo da Administração” foi considerada nociva à separação dos poderes (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 57.479-0 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Dante Busana - 21.06.2000 - V.U.). E num segundo, considerou-se inconstitucional a remessa de relatórios trimestrais sobre recursos gastos em saúde (ADI nº 137.361-0/1-00, j. 04.04.2007).

⁸ TJSP. Órgão Especial. ADI nº 0226883-88.2009.8.26.0000, Rel. Palma Bisson, j. 10/02/2010, p. 10.

Aqui, ambas ações se aproximam mais do conteúdo da emenda instituidora do programa de metas no município de Ilhabela que trouxe a exigência de emissão de relatórios referentes à execução das metas.

Atualmente, a Lei Orgânica de Ilhabela prevê que o planejamento municipal deverá ser feito, dentre outros instrumentos, através do (i) plano diretor, (ii) plano de governo, (iii) lei de diretrizes orçamentárias, (iv) orçamento anual e (v) plano plurianual. Observa-se, no caso concreto, que após a declaração de inconstitucionalidade da emenda que pretendeu instituir o programa de metas no município, a Lei Orgânica não foi mais emendada nesse sentido.

A referida lei, no seu artigo 1º das disposições transitórias, previu a criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento com o objetivo de auxiliar o planejamento municipal, formado por membros do Poder Executivo, Legislativo, sociedade civil e demais entidades econômicas e profissionais. Segundo informação fornecida pela Comissão de Conselhos Municipais em Ilhabela na data de 30/09/2020, este Conselho não está em funcionamento, e provavelmente nunca chegou a ser regulamentado. Caso o Conselho Municipal de Desenvolvimento estivesse ativo, este poderia representar um espaço importante para o diálogo entre Poderes Legislativo e Executivo.

A Lei Municipal nº 421/06, por sua vez, em seus artigos 122 e 123, trata do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Sócio Ambiental (CMPDSA) que permanece ativo até a data desta pesquisa e conta com representantes do Executivo sociedade civil. Este Conselho desponta como interessante instrumento na aproximação da sociedade e governantes na elaboração de políticas públicas. No entanto, diferentemente do aspecto intersetorial do programa de metas, o CMPDSA tem como foco a política urbana/ambiental e ocupação do solo.

4.2 Caso Mauá

A ação direta de inconstitucionalidade de número 0268677-21.2011.8.26.0000, teve como autor o prefeito do município de Mauá e como réu o presidente da Câmara Municipal do mesmo município. O objeto da ação foi a Lei Orgânica municipal, acrescida pela Emenda nº 50 de 29/05/2009. Foi julgada procedente na data de 25/04/2012 por unanimidade.

A emenda foi promulgada pela Câmara Municipal instituindo o prazo de noventa dias para a elaboração do programa de metas (sessenta dias para o prefeito em exercício de mandato), indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração, conforme diretrizes da campanha eleitoral e respeitado o Plano Diretor e leis orçamentárias. Como na proposta legislativa de Ilhabela, reforçou a necessidade do controle social, através de debates públicos, a divulgação de indicadores de desempenho (semestralmente) e relatórios de execução (anualmente), além de possibilitar alterações programáticas no plano.

No curso do processo legislativo, a iniciativa parlamentar foi vetada pelo prefeito, no entanto, com o veto rejeitado pela Câmara, a Lei Orgânica passou a vigorar com os artigos acrescidos até ser questionada perante o Poder Judiciário.

O desembargador relator da ação, Renato Nalini, elogiou a iniciativa bem-intencionada da lei, que evidenciou a inspiração de se fiscalizar o uso das verbas públicas, mas afirmou que a norma sacrificou o dogma da separação de poderes por criar obrigação ao chefe do Poder Executivo local. A decisão se limitou ao argumento de que a lei instituidora do programa de metas recai na esfera de discricionariedade do administrador, que não pode ser compelido a qualquer atividade que escape aos critérios de oportunidade e conveniência. O voto não apresentou nenhum precedente.

Em pesquisa no site da Câmara Municipal de Mauá, foi possível notar que, apesar do questionamento quanto à constitucionalidade da emenda nº 50 (de 2009), a Lei Orgânica de Mauá foi novamente reformada no final de 2011 (quando a ADI já tinha sido proposta, mas não votada), e em seu artigo 61 estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação do programa de metas.⁹ Não há qualquer informação sobre eventual judicialização ou questionamento da nova norma até o momento. O artigo 130 acompanha a alteração e prevê que as leis orçamentárias deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do programa de metas.¹⁰

Tal fato é curioso, pois, na prática, aponta que prevaleceu a vontade política da Câmara Municipal em instituir o programa de metas, em oposição ao entendimento do TJSP, posteriormente exteriorizado quando julgada a ação em 2012. Solicitamos informações ao município sobre a manutenção do programa de metas, mas não obtivemos resposta. Ressaltamos a dificuldade de se obter informações atuais sobre a repercussão prática das decisões do TJSP nesse e nos demais municípios. O tema parece exigir outras metodologias, como entrevistas com gestores, que fugiam do escopo do presente artigo, centrado no conteúdo das decisões. Contudo, com as informações disponíveis já é possível inferir que a decisão do Judiciário não foi a palavra final na controvérsia sobre o instrumento. Uma hipótese é que isso tenha acontecido exatamente porque a decisão não delimitou com precisão os limites que um programa de metas encontraria na separação de poderes.

4.3 Caso Taubaté

A ação direta de inconstitucionalidade de número 0230668-53.2012.8.26.0000 teve como autor o prefeito do município de Taubaté e como réu o presidente da Câmara

⁹ Por meio de consulta na Câmara Municipal de Mauá, é possível ter acesso ao projeto de emenda à Lei Orgânica nº 1, proposto em 14/12/2010 e aprovado no final de 2011, que instituiu mais uma vez o programa de metas no município, juntamente a uma série de outras modificações. Disponível em: <<http://consulta.camaramaua.sp.gov.br/Documentos/Documento/309591>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

¹⁰ Disponível em: <http://www.camaramaua.sp.gov.br/pdf/LEI_ORGANICA_REVISADA.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

Municipal do mesmo município. O objeto da ação foi a Lei Municipal ordinária nº 4.654/2012. A ADI foi julgada procedente na data de 17/04/2013 por unanimidade. Nota-se que no caso do município de Taubaté, o programa de metas foi implementado através de uma nova lei municipal, e não de uma emenda à lei orgânica, como na maior parte dos demais casos judicializados.

A lei que criou o plano de metas no município de Taubaté foi promulgada pela Câmara Municipal instituindo o prazo de noventa dias para a sua elaboração, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração, conforme diretrizes da campanha eleitoral e do Plano Diretor. Como na proposta legislativa de Ilhabela e Mauá, reforçou a necessidade do controle da população, através de debates públicos, a divulgação de indicadores de desempenho (semestralmente) e relatórios de execução (anualmente) e previu a possibilidade de realizar alterações programáticas no plano. Diferentemente das outras leis estudadas, em seu artigo 8º, a lei municipal de Taubaté foi além e instituiu a inelegibilidade do prefeito em caso de não cumprimento do plano de metas.

Na ocasião, a Secretaria de Negócios Jurídico da Municipalidade de Taubaté (SENJ) opinou pelo veto do projeto de lei por entender que o plano de metas nada mais faria do que replicar as previsões já exauridas pelo prefeito na elaboração do plano plurianual (PPA). Além do mais, afirmou que a CF/1988 teria previsto de forma expressa os moldes para que o Poder Executivo apresente suas metas e meios para implementação de políticas públicas, qual seja, o PPA, lei de iniciativa do Poder Executivo, votada pelo Poder Legislativo.

No TJSP, o desembargador relator, Cauduro Padin, no mesmo sentido, entendeu que a lei impunha de maneira indevida um controle interno sobre as funções típicas do Poder Executivo. E que compete ao chefe deste poder a iniciativa de leis que tratem sobre gestão, planejamento e execução de atos do governo, segundo o artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Para a Procuradoria Geral de Justiça, que se manifestou nos autos, a medida interferiria na esfera de discricionariedade do governante, sujeita à sua vontade política.

Como nos casos precedentes, o voto do relator trouxe o argumento de que a medida criaria despesas sem a previsão da fonte de custeio, contrariando o artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo. Citou-se, inclusive, precedente do Supremo Tribunal Federal sobre a competência exclusiva do Poder Executivo para alteração do orçamento (ADIN 352/DF, de relatoria do Min. Celso de Mello).

Atualmente, a Lei nº 5.497/2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2020, estabelece em seu artigo 2º que as metas e prioridades da administração serão especificadas no Anexo de Metas e Prioridades.

Assim, a consequência da decisão do TJSP, nesse município, parece ter sido também a adoção de um instrumento alternativo, desconfirmado a hipótese de que o

Judiciário encerraria a discussão. Aparentemente, não há mais um plano de metas formalmente instituído (como lei), no entanto, a previsão de um “Anexo de Metas” às leis orçamentárias municipais parece apontar para prática similar ao instrumento ao estabelecer determinados objetivos para o exercício da gestão municipal.

4.4 Caso Tietê

A ação direta de inconstitucionalidade de número 0111940-19.2013.8.26.0000, teve como autor o prefeito do município de Tietê e como réu o presidente da Câmara Municipal do mesmo município. O objeto da ação é a Lei Orgânica municipal, acrescida pela Emenda nº 01 de 2013. Foi julgada procedente na data de 26/03/2014 por unanimidade.

A emenda que instituiu o programa de metas, foi promulgada pela Câmara Municipal estabelecendo o prazo de noventa dias para a sua elaboração, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração, conforme diretrizes da campanha eleitoral e do Plano Diretor. Como na proposta legislativa dos demais municípios, reforçou a necessidade do controle da população, através de debates públicos, a divulgação de indicadores de desempenho (semestralmente) e relatórios de execução (anualmente) e previu a possibilidade de realizar alterações programáticas no plano.

Em seu voto, o desembargador Ferreira Rodrigues (relator), se resumiu a citar os precedentes sobre a lei instituidora de programa de metas de Ilhabela, Mauá e Taubaté, seguindo a mesma linha de argumentação: violação ao princípio de separação de poderes, uma vez que se trata de interferência indevida na esfera de discricionariedade do administrador e que a apresentação de programa de metas deve estar sujeita unicamente a critérios de oportunidade e conveniência.

Atualmente, por conta da procedência da ação direta de inconstitucionalidade, a Lei Orgânica do município de Tietê não mais prevê a instituição do programa de metas. Não foram encontradas quaisquer outras leis ou instrumentos de gestão que fizessem referência ao plano.

4.5 Caso Ribeirão Preto

A ação direta de inconstitucionalidade de número 2053816-67.2017.8.26.0000 teve como autor o prefeito do município de Ribeirão Preto e como réu o presidente da Câmara Municipal do mesmo município. O objeto da ação é a Lei Orgânica municipal, acrescida pela Emenda nº 02 de 05/08/2016. Foi julgada procedente na data de 09/08/2017 por unanimidade.

A emenda que instituiu o programa de metas, foi promulgada pela Câmara Municipal estabelecendo o prazo de noventa dias para a sua elaboração, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração, conforme diretrizes da

campanha eleitoral e do Plano Diretor. Como na proposta legislativa dos demais municípios, reforçou a necessidade do controle da população, através de debates públicos, a divulgação de indicadores de desempenho (semestralmente) e relatórios de execução (anualmente), além da possibilidade de realizar alterações programáticas no plano.

O Subprocurador-Geral de Justiça deu parecer pela procedência da ação e consequente inconstitucionalidade da lei, sob o argumento de que o Legislativo estava editando leis que eram na prática atos administrativos, violando a harmonia e independência entre Poderes.

O desembargador relator Sérgio Rui, no mesmo sentido, declarou a instituição do programa de metas (por parte do Legislativo) inconstitucional sob a alegação de que este instrumento “revela ingerência em atribuições exclusivas do Poder Executivo”.¹¹ E que caberia somente a este poder as funções de governo, quais sejam, o planejamento, a organização e direção de serviços de municipalidade.

O voto do relator apresentou diversos precedentes. Dentre eles, os casos envolvendo os municípios de Tietê e Ilhabela, de relatoria de outros desembargadores do Órgão Especial do TJSP. Além destes, o desembargador Sérgio Rui citou uma ADI¹² acerca de lei municipal que exigia a prestação de contas sobre compras, obras e serviços contratados por prefeitura e uma ação que instituiu a obrigatoriedade de apresentação de relatório de gestão dos serviços de limpeza urbana e de destinação de resíduos sólidos no município de Sorocaba.

Conforme o artigo 31 da CF/1988, o controle do Legislativo sobre o Executivo é formalmente exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas através de relatório anualmente encaminhado pelo município à Câmara Municipal. A exigência quanto à emissão de relatórios muito mais frequentes e detalhados do que aquele previsto constitucionalmente parece extrapolar, no entendimento do TJSP, os limites previstos pela CF/1988.

Contudo, no nosso entender, o programa de metas a nível municipal não se assemelha a esse tipo de exigência. Ele estaria em consonância com o dever imposto pela CF/1988 ao chefe do Poder Executivo federal de estabelecer um plano de governo e de remetê-lo ao Congresso Nacional (artigo 84, inciso XI). No mais, o instrumento pretende dar continuidade e concretude às propostas já divulgadas durante a campanha eleitoral dos candidatos ao cargo de chefia da gestão, e não criar um ônus ou obrigação estranha à atividade administrativa. Assim, ainda que possa haver outros argumentos pela inconstitucionalidade, nesse e nos demais casos analisados nos

¹¹ TJSP. Órgão Especial. ADI nº 2053816-67.2017.8.26.0000, Rel. Sérgio Rui, j. 09/08/2017, p. 8.

¹² A ADI nº 21.095-0 (Rel. Des. Cunha Bueno) é datada de 1994. Não foi possível encontrar a íntegra do precedente na busca do TJSP, mas somente a ementa utilizada no voto, dificultando a análise sobre a adequação do precedente ao caso concreto.

itens anteriores, parece-nos que os precedentes elencados não se aproximam exatamente da natureza do programa de metas e levantam dúvidas quanto à sua adequação ao caso concreto, não restando clara a aproximação entre instrumentos distintos que o TJSP promoveu.

Atualmente, por conta da procedência da ação direta de inconstitucionalidade, a Lei Orgânica do município de Ribeirão Preto não mais prevê a instituição do programa de metas. Em que pese a existência de leis mais recentes que façam referência à “Lei do Plano de Metas”, não foi possível encontrar nenhuma norma que expressamente o institua. Em contato telefônico com a Secretaria dos Negócios Jurídicos (responsável pela assessoria jurídica e gestão de processos do Executivo local) no dia 18/08/2020, acerca da ação julgada perante o TJSP e revogação da emenda, não foi possível obter maiores informações.

5. Questões a partir da análise jurisprudencial

Analizados os casos levados ao TJSP sob alegada inconstitucionalidade do programa de metas municipal, procuraremos responder às demais questões postas na introdução: uma vez provocado, como o Poder Judiciário decidiu sobre a constitucionalidade do instrumento? E, por fim, como este ente influenciou em sua implementação?

Em suma, destacamos cinco aspectos a partir da análise jurisprudencial do tema: (i) utilização do princípio da separação dos poderes e precedentes; (ii) criação de mecanismos de controle; (iii) sobreposição com as leis orçamentárias; (iv) ausência de previsão da fonte de custeio; e (v) normatização. Passaremos a explicitar cada um deles nos parágrafos seguintes.

Nos acórdãos, a infringência ao princípio da separação dos poderes foi o principal argumento pela inconstitucionalidade das ADIs. Em linhas gerais, sustentou-se que qualquer lei que tratasse sobre atividades desempenhadas pelo Poder Executivo, impondo a elaboração de metas e a sujeição da gestão municipal a prazos, necessariamente infringiria seu âmbito de competência. No entanto, não houve uma preocupação em adequar sua utilização ao caso concreto, ampliando-se demasiadamente seu âmbito de incidência.

Ressaltamos que a discussão não girava em torno da imposição de quais políticas públicas deveriam ser promovidas pela gestão municipal, mas da obrigatoriedade de elaborar um plano e cumpri-lo, no prazo definido pelo próprio Poder Executivo local.

O Tribunal não enfrentou, por exemplo, que é comum ao Legislativo regular matérias da esfera do Executivo, nem que a CF/1988 prevê medida muito similar ao programa de metas no nível federal de governo (artigo 84, inciso XI). Teria sido importante o Tribunal diferenciar esses instrumentos, justificando porque, no caso municipal, a medida é inadequada.

O uso indiscriminado de princípios é ainda mais preocupante na disputa entre Poderes e não traz clareza quanto aos critérios para se considerar quando um ato extrapola ou não a separação dos Poderes. Não se trata de dizer que o TJSP não poderia ter julgado o instrumento inconstitucional, mas sim que, ao fazê-lo, seria necessário ter se atentado mais às suas características concretas e trazido argumentos que comprovassem o desacordo da respectiva lei com a Constituição Federal. Segundo Sundfeld (2012, p. 206), é importante que o controlador (nesse caso, o Judiciário) considere as alternativas existentes, sopesando efeitos e estabelecendo regras claras que apontem para a pertinência do princípio ao caso concreto.

A posição restritiva quanto à função de cada um dos Poderes no planejamento e consecução de políticas públicas, unânime nos cinco casos analisados, foi confirmada pelos precedentes elencados nos acórdãos, mas não ficou clara a pertinência dos precedentes ao caso concreto em análise. O uso de precedentes ora sem conexão direta com o caso, ora sem maiores justificativas, foi bem comum. Os casos trazidos como precedentes não continham controvérsias que se assemelhavam com a natureza do programa de metas o que, combinado ao uso superficial do princípio da separação dos poderes, resultou em baixo enfrentamento da questão concreta levada aos desembargadores.

Uma das críticas suscitadas quanto ao programa de metas é a de que sua instituição significaria uma nova forma de controle da atividade administrativa, concomitante ao controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas.

O tema merece atenção, pois a criação de outros mecanismos de controle, além daqueles já previstos na legislação, configuraria uma interferência indevida do Legislativo na autonomia do Executivo e uma possível sobreposição de esferas de controle. No entanto, como visto nas primeiras seções, é comum que o Legislativo estabeleça parâmetros para a execução de atividades administrativas. Dada a complexidade da organização do estado brasileiro, tem-se que as funções desempenhadas por cada um dos poderes não são estanques ou definitivas, mas permeiam-se, respeitados os núcleos básicos de cada poder (CANOTILHO, 2001, p. 545).

No contexto da elaboração do programa de metas, a discricionariedade da atividade administrativa permanece resguardada. O controle sobre o cumprimento do plano é feito em relação a metas que o próprio Poder Executivo cria e se compromete. A nosso ver, não cabe o argumento de ingerência ou imposição de obrigações estranhas àquelas previstas no próprio planejamento municipal.

Conforme Sundfeld, Pinto e Rosilho (2010, p. 42), os deveres que surgem através do programa de metas estão mais ligados à gestão transparente da administração e prestação de contas do que à ingerência nos planos do Executivo, ou aplicação de sanções por má execução.

Outra questão que o estudo das decisões suscita é: se a Constituição Federal já prevê a edição de leis orçamentárias com o objetivo de organizar a alocação de recursos e viabilizar políticas públicas, haveria espaço para mais um instrumento cumprir com função similar?

No caso de Taubaté se alega justamente que o plano plurianual (PPA) já contém as previsões do plano de metas, sendo este desnecessário. Mas será que são de fato instrumentos que se sobrepõem? Nos diversos textos de lei analisados, viu-se, pelo contrário, que a proposta era que instrumentos de orçamento e planejamento fossem incorporados pelo plano de metas, levando-se em consideração seus conteúdos e previsões.

O plano de metas torna mais tangíveis os objetivos que se pretende atingir com esse tipo de legislação no planejamento de gestão. Isso porque, devido à própria natureza dos orçamentos, as receitas e despesas devem ser exaustivamente detalhadas. Deve-se conhecer a exata origem e aplicação dos recursos. Enquanto nas leis orçamentárias as metas da gestão são dispostas por meio de grandes tabelas e diversas subáreas, dificultando uma clara visualização, o programa de metas facilita a leitura e compreensão das diretrizes traçadas e dos meios que se pretende utilizar para atingi-las. Parece, assim, um instrumento mais didático e apto à comunicação com a sociedade civil, pela própria natureza de seu conteúdo.

Outra diferença importante é que o programa de metas dá um passo além em direção ao acompanhamento das estratégias traçadas ao prever mecanismos voltados ao monitoramento dos resultados. Tanto é que uma das previsões nas leis que o instituíram é de que o governante emita um relatório de execução ao fim de cada exercício, e a sociedade civil possa acompanhar de perto o atingimento (ou não) das metas.

Outro argumento comumente suscitado foi que a lei instituidora do programa de metas previa a promoção de debates e audiências públicas, mas não trazia a fonte para custear esses gastos. Como fundamento legal, utilizou-se o artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo e inclusive um precedente do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a competência exclusiva do Poder Executivo para alteração do orçamento (ADIN 352/DF – Medida Cautelar, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, v. u in RTJ 133/1044).

Esse nos pareceu o argumento mais consistente pela inconstitucionalidade dos planos. De fato, o artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo, combinado com o precedente do STF, não parece deixar margem para a criação de despesa sem alteração orçamentária (matéria reservada ao Executivo). A questão revela a importância do diálogo entre ambos os Poderes, para alinhamento das propostas e observância da legislação vigente, afinal a promoção de despesas para incremento da participação da sociedade civil e da transparência pública no exercício da administração parece medida do interesse de todos e que não implicaria em despesas exorbitantes.

Em cada caso estudado, a maneira como o programa de metas foi normatizado é bem similar. As legislações previam que em até noventa dias o chefe do Poder Executivo municipal apresentasse seu plano, trazendo indicadores quantitativos e por vezes qualitativos de cada setor da administração pública. No mais, a gestão se incumbiria de apresentar relatórios e acompanhamentos do atingimento das metas traçadas.

A normatização padrão dos programas de metas, inclusive, foi um dos argumentos trazidos na ADI nº 0111940-19.2013.8.26.0000 (Município de Tietê) para que, de acordo com os precedentes, considerasse-se, mais uma vez, a norma impugnada inconstitucional.

Nas cinco leis de programa de metas judicializadas, dentre as várias similaridades, encontra-se a previsão de que este instrumento deveria respeitar as diretrizes do plano de governo apontadas durante as campanhas eleitorais. Tal fato reforça a noção de que o programa de metas traz maior concretude às promessas políticas feitas durante as eleições, além de qualificar o debate público sobre as propostas dos candidatos e candidatas à chefia da gestão municipal.

Dentre as particularidades mais relevantes, no caso de Ribeirão Preto, o artigo que emenda à Lei Orgânica é bem extenso por trazer critérios que norteariam a instituição dos indicadores de desempenho. Em Taubaté, o artigo 8º da lei nº 4.654 de 2012, que instituiu o programa de metas, chegou a prever a inelegibilidade do prefeito caso ele não o cumprisse. A medida proposta é extrema e põe mais visivelmente em xeque o princípio de separação entre os poderes por estabelecer sanção gravosa sobre chefe do Poder Executivo devidamente eleito e investido no cargo político.

Viu-se, no entanto, que mesmo sem a previsão de “inelegibilidade”, e independente das especificidades envolvendo o conteúdo de cada lei, o TJSP entendeu pela inconstitucionalidade do plano de metas em si, abstratamente, tendo como ponto central a infringência da separação dos poderes, sem fazer grande diferenciação entre o conteúdo das leis, que tinham suas particularidades. A implementação do programa de metas no município de São Paulo torna evidente que o conteúdo e exigências propostas pela maior parte das leis instituidoras do programa de metas não são em si um problema. Na capital paulista, o instrumento já completou dez anos e passou por diversas gestões e como é possível conferir, sua normatização é bem similar a dos demais casos considerados inconstitucionais.

No âmbito do TJSP, faltou um olhar mais atento às particularidades de cada caso e a definição clara de quais seriam os limites e possibilidades para a legislação instituidora de um programa de metas. Em termos de diálogo institucional, provocado a decidir sobre a matéria, o TJSP poderia ter contribuído mais ativamente no debate sobre a relação adequada entre Legislativo e Executivo no contexto de elaboração e implementação de políticas públicas.

Ao invés de trazer mais elementos para que se compreenda quais as possibilidades de um plano de metas, parece que o TJSP julga inconstitucional a simples existência de um plano nesses moldes, sem auxiliar no debate de como aprimorar o instrumento ou compatibilizá-lo com as constituições Estadual e Federal.

6. Considerações finais

A necessidade de se empregar satisfatoriamente os recursos públicos, a fim de que eles atendam aos reais anseios da população, torna primordial o fomento de mecanismos que incentivem a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e promovam um planejamento intersetorial adequado. O programa de metas municipal, implementado pela primeira vez no ano de 2008 no município de São Paulo, despontou como um desses mecanismos, originando a replicação do instrumento em outros municípios, sobretudo no estado de São Paulo.

Apesar da difusão do instrumento em diversas cidades, o Poder Executivo de alguns municípios em que o plano de metas se tornou obrigatório por iniciativa do Legislativo, questionou o instrumento através de ADIs no TJSP. A discussão era sobre a constitucionalidade da previsão legal que obrigaria a prefeitura a elaborar e acompanhar o atingimento de metas, estabelecidas pelo próprio Executivo, com a participação da população.

Diagnosticamos uma utilização indiscriminada do princípio da separação dos poderes (qualquer lei que tratasse sobre atividades desempenhadas no âmbito do Poder Executivo infringiria sua competência necessariamente). Alguns projetos de lei, de fato, possuíam imposições descabidas ao Poder Executivo, como a inelegibilidade do prefeito em caso de descumprimento ou da sua não elaboração (caso de Taubaté), mas esse fator não foi decisivo.

Todas as ações encontradas entenderam de forma unânime pela inconstitucionalidade dos programas de metas municipais, suscitando questões sobre quão viável seria sua implementação. Não houve divergências entre os desembargadores, nem maiores questionamentos pelo órgão julgador. Ao passo que diversos precedentes utilizados para fundamentar a decisão não necessariamente ligavam-se com a natureza dos programas de metas, como no precedente em que foi criada uma “auditoria da administração indireta” (citado no caso de Ilhabela).

Se tal lógica, depreendida da fundamentação do TJSP, for aplicada à legislação dos programas de metas, até mesmo o “Planeja Sampa” (programa da capital paulista), em vigor há mais de dez anos ao longo de diferentes gestões, restaria inviabilizado. A similaridade dos textos de lei, inclusive com o programa de metas da capital paulista, fortalece a hipótese de que a judicialização nos casos envolveu mais uma falta de diálogo entre Poderes Legislativo e Executivo do que aspectos jurídicos que o tornariam inconstitucional.

A repercussão exata da decisão do TJSP nos municípios é difícil de ser mensurada. Em alguns deles, a legislação vigente ainda faz referência a “Lei do Plano de Metas” (caso de Ribeirão Preto) ou ao próprio programa de metas (como na Lei Orgânica de Mauá), mesmo após a declaração de inconstitucionalidade.

Em que pese a falta de diálogo entre Legislativo e Executivo, que provavelmente levou à judicialização das leis instituidoras do programa de metas, e a baixa densidade das decisões no âmbito do Judiciário, alternativas foram encontradas. Em Ilhabela, o Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Sócio Ambiental continuou a funcionar, contando com a presença de entidades governamentais e sociedade civil. Em Taubaté, a Lei Orgânica faz referência a um anexo de metas, que parecem então terem sido institucionalizadas por meio de outro instrumento que não o “plano de metas”.

A instituição do plano por meio de lei parece interessante em alguns casos. No município de São Paulo, aparentemente, a legislação deu mais robustez e continuidade à medida. Mas ela não é sempre necessária. Em determinados municípios, foi possível criar outros espaços e alternativas para realização do planejamento da administração e participação popular.

Por fim, esse é um debate ainda em construção, não havendo uma única resposta para a melhor forma de promover um planejamento eficiente das gestões municipais. Entendemos que o TJSP poderia ter contribuído esclarecendo os limites que esse tipo de lei deve seguir para que se mantenha compatível com as Constituições Estadual e Federal. Mas não o fez, restringindo-se a referências abstratas ao princípio da separação de poderes que parecem desconectadas com novas formas de se fazer planejamento e gestão pública, e até mesmo com instrumentos e previsões que há muito convivem no ordenamento jurídico brasileiro.

7. Referências bibliográficas

- BELLESA, Mauro. Uma avaliação da experiência dos programas de metas municipais, **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA USP)**, 2017. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/uma-avaliacao-da-experiencia-dos-programas-de-metas-municipais>.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros. 2016.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

- CHUDZIJ, Luísa Fófano. Controle das políticas públicas: uma apreciação sob a ótica do Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas. **RDDA - Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 7, n. 1, p. 275-296, 2020.
- DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 237-267, set./dez. 2016.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. 2015. 40. ed. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva.
- GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 129-146, jan./fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612148181>.
- MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. Separação de Poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, p. 195-205, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176530>.
- PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 193, p. 7-20, jan./mar. 2012.
- SUNDFELD, Carlos Ari; PINTO, Henrique Motta; ROSILHO, André Janjácómo. Programa de Metas: uma solução municipal de transparência administrativa. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, p. 39-54, set./out. 2010.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- VIOLA, Luís Armando. Normas programáticas e a omissão legislativa. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VII, n. 8, p. 359-377, jun. 2006.