



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO Nº 082/2023

Projeto de Lei n.º 34/2023.

Autoria: Poder Executivo.

Ementa: Dispõe sobre a alteração, exclusão e inclusão de Metas, Indicadores, Unidades de Medidas e Ações nos anexos V e VI, anexos de Metas fiscais dos demonstrativos I e III e planilhas auxiliares da Lei nº 6.565/2022, que dispõe sobre Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2023 e dá outras providências.

Senhor Presidente:

I - Relatório:

Trata-se de consulta a projeto de lei, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a alteração, exclusão e inclusão de Metas, Indicadores, Unidades de Medidas e Ações nos anexos V e VI, anexos de Metas fiscais dos demonstrativos I e III e planilhas auxiliares da Lei nº 6.565/2022, que dispõe sobre diretrizes orçamentárias para o exercício 2023.

Nos termos da mensagem nº 018/2023, trata-se de uma exigência do Tribunal de Contas do Estado, quanto à compatibilização das peças orçamentárias.

As alterações referem-se ao exercício de 2023, na LDO, conforme estimativa de receita e despesa fixada na LOA, aprovada através da Lei nº 6.630/2022.

É a síntese do projeto.

II - Análise Jurídica:

Devido a importância das finanças públicas e do respectivo controle, a CF/88 dispôs um capítulo específico acerca do tema, instituindo hierarquicamente, como instrumentos essenciais de planejamento, em seu art. 165, leis de iniciativa do Poder Executivo, responsáveis por estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

anuais:

Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

(...)

§2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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.

(...)

As peças orçamentárias são uma previsão de arrecadação e definição dos gastos que ocorrerão nos exercícios financeiros subseqüentes, sendo evidente que seu cumprimento não tem como se realizar de modo absolutamente fiel ao planejado ou pretendido, sendo natural que o orçamento executado não seja idêntico ao que foi aprovado.

São muitas as intercorrências havidas desde as previsões que são feitas para a elaboração das peças orçamentárias até o final de sua execução. Várias as alterações nos fatos econômicos e sociais, nem sempre previsíveis e mensuráveis, exigem mecanismos que permitam ajustes ao longo da execução orçamentária. Por esta razão, existem os instrumentos de flexibilidade orçamentária, com a finalidade de viabilizar alterações que se mostrem necessárias no orçamento.

A alteração das leis orçamentárias faz-se necessário para adequá-las as novas estruturas, programas, ações etc, tendo em vista que o orçamento não é linear e diversos acontecimentos previstos e imprevistos podem apresentar impacto no orçamento.

O Tribunal de Contas de Minas Gerais já respondeu consulta acerca de alteração das peças orçamentárias:

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na Consulta nº 735.383, Sessão de 25/07/07 do Tribunal Pleno, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão:

“O plano plurianual é o instrumento constitucional utilizado para o planejamento estratégico, com previsão para 4 (quatro) anos, compreendendo as diretrizes capazes de relacionar o presente e futuro, ao harmonizar cada medida e direção adotada à estrutura idealizada, significando, assim, expansão e aprimoramento da ação governamental.

Por outro lado, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais constituem-se em instrumentos de planejamento operacional, no momento em que, utilizando-se do conhecimento da realidade, dão concretude à





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

estratégia articulada pelo plano plurianual, indicando as reais necessidades e identificando os recursos disponíveis para supri-las, maximizando, dessa forma, os seus resultados.

A lei de diretrizes orçamentárias corresponde a um elo entre o plano plurianual e a lei de orçamento, na medida em que detalha a parcela do plano plurianual que se realizará no exercício financeiro subsequente e orienta a elaboração do orçamento, garantindo, assim, o equilíbrio das contas públicas.

Por sua vez, a LOA contém a fixação da despesa e estimativa da receita, determinando, por exemplo, quais setores contarão com mais verbas, bem como o percentual autorizado para abertura, por decreto, de créditos suplementares.

Ante a integração da estrutura do plano plurianual, em cada ano, com a estrutura do orçamento anual, envolvendo todo o planejamento de desenvolvimento econômico e social, o sistema de orçamento público foi dotado de natureza de orçamento-programa, compondo-se de programas, projetos e atividades, conforme preceitua o Professor Nilton de Aquino Andrade, verbis:

Orçamento público ou orçamento-programa é a materialização do planejamento do Estado, quer na manutenção de sua atividade (ações de rotina), quer na execução de seus projetos (ações com início, meio e fim). Configura o instrumento do Poder Público para expressar seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos (receitas) a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios (despesas) a serem efetuados. (in Contabilidade Pública na Gestão Municipal. São Paulo: Atlas, 2002, p. 54).

Nesse sentido, visando a alcançar os objetivos da ação governamental, o orçamento-programa é estruturado em diversas categorias programáticas ou níveis de programação, permitindo a vinculação das dotações orçamentárias aos objetivos governamentais, por meio dos seus programas. Contudo, em que pese o orçamento ser instrumento técnico-legal de programação de atividades e projetos, consiste, também, em previsão de algo que se há de realizar no futuro, por meio da execução orçamentária, razão pela qual deve se submeter a certa flexibilidade, sendo, assim, passível de modificações e ajustes". (grifo nosso)

O IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, nos pareceres nº 0381/2008 e 0842/2006, também já expôs entendimento:

"No que se refere à alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, entendemos não haver óbices, mesmo porque a Constituição Federal não apresenta nenhuma vedação neste sentido; ao contrário, em seu artigo 166, § 7º, estabelece que aos projetos concernentes ao Plano Plurianual - PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e ao Orçamento Anual - LOA, aplicam-se as demais normas constitucionais relativas ao processo legislativo, naquilo que não contrariar o disposto na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal.

Desta feita, para que possam ser feitas alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve ser observado o regramento imposto pela Constituição, em especial, a compatibilidade com o Plano Plurianual (§4º do artigo 166 da Constituição) e a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo (inciso I, do artigo 165 da Constituição).

Frente ao exposto, entendemos ser possível a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde que por iniciativa do Executivo e observadas as regras próprias fixadas pela Constituição, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria com o centro".





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

A Divisão de Contabilidade analisou o projeto e emitiu parecer no sentido de que não há irregularidades quanto às normas de Contabilidade Pública.

III - Conclusão:

Diante do exposto, do ponto de vista jurídico, manifestamos pela viabilidade da aprovação.

É o parecer que submetemos à consideração de V. Excelência e ao Plenário da Casa.

Pindamonhangaba, data da assinatura digital.

Carolina Amariz Menezes

Assistente Jurídico

OAB/SP n.º 184.299

