Birigui – 5 de dezembro de 2019.

Parecer 136 /2019

Solicitante: Felipe Barone Brito

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 139/2019 – Dispõe sobre alteração dos anexos da Lei Municipal nº 6.430, de 22 de setembro de 2017 que "Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018 2021, e dá outras providências".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo Municipal que dispõe sobre alteração dos anexos da Lei Municipal nº 6.430, de 22 de setembro de 2017 que "Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018 2021, e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2356/2019, em 30 de setembro de 2019. Despachado para parecer em 5 de dezembro de 2019. Recebido para parecer em 5 de dezembro de 2019.

Projeto formalmente íntegro no qual estabelece novas metas para o Plano Plurianual, exercício de 2018 a 2020, devido necessidades e a dinâmica que envolve uma administração municipal é necessário ajustar-se a realidade vigente.

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 40- Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 3087/2019
Data: 09/12/2019 - Horário: 16:32
Legislativo - PARJU 136/2019

V - os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos suplementares e especiais.

Constituição Federal:

Artº. 165 — Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I O plano plurianual; II - As diretrizes orçamentárias; III — Os orçamentos anuais.

O Município, assim como outras entidades federativas, deve manter três orçamentos, sendo que o orçamento anual é dividido também em três tipos. Além disto, a sua própria realização é feita em fases, sendo a inicial aquela se configura com os estudos que redundam em seu projeto. Estes estudos, de caráter operacional e estatístico, devem fundas as planilhas iniciais de despesa e receita.

O orçamento deve-se manter equilibrado, de modo que as despesas correspondam às receitas previstas. Esta orientação tem sentido na razão que impõe a impossibilidade de gastar-se mais do que se tem, de um lado e, de outro, na inadequação de haver sobra de recursos.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Como se sabe, o sistema orçamentário constitucional estabelece o convívio harmonioso de três diplomas legislativos da mais alta significação, todos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CF, Art. 165, caput e incisos I a III): (i) o plano plurianual, (ii) a lei de diretrizes orçamentárias e (iii) a lei orçamentária anual. O fio condutor que une teleologicamente tais atos normativos, e que inspirou o constituinte de 1988 notadamente à luz do exemplo alemão (TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, Vol. V – O orçamento na Constituição, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008, p. 78), consiste na busca pelo planejamento e pela programação na atividade financeira do Estado, de modo a

concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, indispensáveis à satisfação dos interesses sociais por uma Administração Pública guiada pelo moderno paradigma do resultado (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno – legitimidade, finalidade, eficiência, resultados, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008, p. 123 e segs.). Assim, previu o constituinte, em primeiro lugar, a necessidade de edição de um plano plurianual, com vigência de quatro anos não coincidente com o mandato presidencial (ADCT, art. 35, § 2º, I), no qual devem ser estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF, art. 165, § 1º). A busca pelo planejamento é concretizada, na sequência, pela edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, observando-se o prazo para devolução do respectivo projeto, pelo Legislativo, à sanção, fixado no art. 35, § 2º, II, do ADCT, tem por função precípua – mas não única, ressalte-se – orientar a elaboração da lei orçamentária anual. Deve, para tanto, compreender as metas eprioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, Art. 165, § 2º). Paralelamente, também cabe à referida espécie normativa o papel enunciado pelo art. 169, § 1º, II, da Constituição, que condiciona a criação de determinadas despesas da Administração Pública à "autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias". Foi com base nesse pano de fundo, portanto, que esta Suprema Corte assentou, no julgamento da Questão de Ordem na ADIn nº 612/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias "constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro". Com o advento

da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00 –, incrementou-se ainda mais o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias, já que o art. 4º daquela lei complementar nacional definiu caber à LDO, agora integrada também pelo Anexo de Metas Fiscais e pelo Anexo de Riscos Fiscais (§§ 1º a 3º), dispor sobre equilíbrio de receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho nas hipóteses ali especificadas, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, e, por fim, demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, I, 'a', 'b', 'e' e 'f', da LRF). Por fim, o complexo sistema orçamentário da Constituição Federal de 1988 é encerrado com a lei orçamentária anual, que deve compreender, sempre em estrita consonância com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (CF, art. 165, § 7º), as vertentes do orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social (CF, art. 165, § 5º, incs. I a III), acompanhados de "demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia" (CF, art. 165, § 6º). Pois bem. O primeiro ponto suscitado pelo autor na presente ação direta de inconstitucionalidade diz respeito à redação conferida por emenda parlamentar ao inc. XIII do art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de Rondônia – Lei nº 2.507/11 –, que, supostamente, teria desequilibrado a harmonia que deve presidir o relacionamento entre os poderes políticos. (RMS 31.181 Rel. Min. Luis Fux / Informativo 660)

A lei de orçamento introduziu uma série de princípios, passaram a orientar a elaboração e a execução do planejamento financeiro no Brasil. Em matéria orçamentária, entretanto, os princípios têm uma atividade um

tanto diferente: em regra, eles servem para explicar o conteúdo da norma demonstrando assim toda a sua força, dentre eles podemos destacar:

Princípio do Equilíbrio Fiscal: As despesas devem corresponder às receitas, tanto no planejamento quanto na execução do orçamento (esse princípio é chamado de Regra de Ouro, pois é cogente e obrigatório).

Princípio da Legalidade no qual a despesa pública deve ser realizada em benefício da lei, assim como os atos da administração pública, os fundamentos deste princípio se encontram no artigo 167, incisos I e II da CF. Princípio da Anterioridade ou Precedência o orçamento deve ser aprovado antes do início das atividades administrativas.

Ainda temos o Princípio da Universalidade, as receitas e despesas de um governo devem estar inicialmente previstas num orçamento, este princípio está assente na Constituição Federal em seu artigo 165, § 5º e 8§, além da lei nº 4320/64 em seu artigo 2º, Princípio da Unidade, por está regra o orçamento é uma única peça, um instituto legal e financeiro que vincula todas as despesas e receitas a programas e objetivos, contemplados na despesa e o Princípio da Exclusividade um orçamento é uma peça que trata da previsão das receitas e designação das despesas, não admitindo uma peça estranha à previsão de receitas e despesas.

O planejamento da ação governamental é a maneira utilizada pelo Estado para colocar em prática suas ações, projetos e objetivos a serem atingidos. Nesse sentido, José Maurício Conti preleciona:

> *Somente por meio da ação governamental coordenada e planejada é possível seguir um rumo e otimizar a aplicação dos recursos humanos e materiais para atingir os objetivos almejados. Uma administração caótica só chegará a um resultado esperado por uma coincidência de fatores e, ainda assim com elevado desperdício e uma baixa relação*

custo benefício – em desacordo, portanto, com o princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição.1

Plano Plurianual: tem como objetivo principal realização de planos e metas de governo planejadas em longo prazo. Nesse sentido o parágrafo 1º do artigo 165 da CF estabelece "o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, organiza as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população.

Projeto está de acordo com o artigo 22 da lei nº 4320/64, no qual esclarece a respeito dos prazos e do conteúdo que conterá na lei orçamentária enviada ao legislativo e está de acordo com o artigo 5º da lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Assim, opinamos pela legalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

Fernando Baggio Barbiere

Advogado