

CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

**COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO
PARECER Nº 183/2014
PROJETO DE LEI Nº 156/2014
VICE-PRESIDENTE/RELATORA: CLEMILDA PEREIRA**

I – INTRODUÇÃO:

É submetido à apreciação da Comissão de Finanças e Orçamento, o Projeto de Lei supramencionado de autoria do Poder Executivo, que **“Introduz alterações na Lei nº 2.923, de 18 de dezembro de 2013 – Plano Plurianual 2014/2017 e na Lei nº 3.001, de 02 de julho de 2014 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015”**.

Consta da mensagem que as modificações solicitadas nas referidas Leis são necessárias em face das novas ações colocadas na Lei Orçamentária Anual de 2015 e que não estavam previstas no Plano Plurianual 2014-2017 e na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2015, sendo que, referida solicitação se faz necessária para dar cumprimento à legalidade, pois a legislação vigente reza que as peças orçamentárias (PPA, LDO E LOA) têm que, por obrigatoriedade, estarem em consonância umas com as outras, razão pela qual, se faz necessária as modificações justamente para manter coerência orçamentária no próximo exercício;

A matéria recebeu, sob o aspecto da legalidade e do mérito, pareceres favoráveis das dotas Comissões Permanentes de Justiça e Redação e de Desenvolvimento e Bem Estar Social, Direitos Humanos e Cidadania.

II – VOTO DA VICE-PRESIDENTE/RELATORA:

O presente processo apresenta Projeto de Lei nº 156/2014 objeto da Mensagem nº 106/2014 que introduz **alterações na Lei nº 2.923, de 18 de dezembro de 2013 – Plano Plurianual 2014/2017 e na Lei nº 3.001, de 02 de julho de 2014 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015**.

Justifica-se a proposição em tela devido à necessidade de adequação de seus programas as novas ações colocadas na Lei Orçamentária Anual de 2015, que não estavam previstas quando da formulação do Plano, em 2013. O presente projeto tem por objetivo conferir maior racionalidade e objetividade às ações governamentais como parâmetro financeiro à receita estimada para 2014.

Assim, cumpre-me manifestar sobre o mérito do projeto, avaliando os aspectos estritamente formais da proposição em tela.

Estudada a matéria, passo a opinar.

Fundamentação

O Plano Plurianual – PPA regula os projetos governamentais de média duração (quatro anos), ou seja, aqueles programas que tenham existência temporal superior a um exercício financeiro. Como existem obras, ações, ou mesmo projetos de governo desenvolvidos em um intervalo de tempo superior a um ano, a criação do plano plurianual pretende atender a essa necessidade, visando assegurar o planejamento e a transparência por meio de uma disciplina legal que regule tais casos.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Dentro da idéia de planejamento financeiro, o plano plurianual qualifica este planejamento na medida em que ordena as estruturas de todos os planos e programas.

Disso resulta a conclusão de que o sistema orçamentário concebido pela Constituição de 1988 adotou o orçamento-programa, prevendo a integração do orçamento público com o econômico, garantindo a coordenação da política fiscal com a política econômica. Pode-se afirmar que o plano plurianual é modalidade de planejamento conjuntural criado para promover o desenvolvimento econômico e o equilíbrio.

O Plano Plurianual para o período 2014/2017 estabelece as diretrizes, estratégias e objetivos do Governo, expressos nos programas e nas ações orçamentárias que o compõem.

Eis o que prevê o art. 165 da CRFB:

“**Art. 165** - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir 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.”

A revisão do PPA é necessária para o seu aperfeiçoamento, que ocorre por meio da atualização dos programas e ações que o constitui, de modo a refletir as demandas da sociedade.

Corroborando com este entendimento, a Lei Orgânica Municipal dispõe:

CAPÍTULO III

DO PLANO PLURIANUAL, DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DA LEI DE ORÇAMENTOS

SEÇÃO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 185. Leis de iniciativa do Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos da Constituição Federal e desta Lei:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

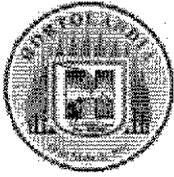
III - os orçamentos anuais.

Parágrafo único. A elaboração dos Projetos de Lei previstos nos incisos deste artigo será precedida de audiência pública realizada pelo Poder Executivo, na forma da lei. (ELOM nº 10/99.)

Art. 186. Os projetos relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Câmara Municipal.

§ 1º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

II - indiquem os recursos necessários, aceitos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotação para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida.

III - relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões;
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 2º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 3º O Prefeito poderá enviar mensagem a Câmara Municipal para propor modificações nos projetos a que se refere o artigo, enquanto não iniciada, na comissão competente, a votação da parte cuja alteração é proposta.

§ 4º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto neste capítulo, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 5º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição parcial do projeto de lei orçamentária anual ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com específica autorização legislativa.

SEÇÃO II

DO PLANO PLURIANUAL

Art. 187. O planejamento governamental possibilitará ampla participação da sociedade e o Plano Plurianual identificará, de forma regionalizada, quando couber:

I - os principais problemas a enfrentar e oportunidades a explorar;

II - as ações a executar e as entidades públicas responsáveis;

III - os objetivos e metas a alcançar;

IV - o financiamento do plano e medidas necessárias para obtê-lo;

V - os incentivos públicos a usar e seus efeitos na receita e despesa pública;

VI - em quadros sintéticos os aspectos globais, setoriais e regionais, quando couber, dos dispêndios e das fontes de financiamento;

VII - os cenários considerados para o possível desenvolvimento do plano;

VIII - outros aspectos que o Executivo considere conveniente para uma melhor apreciação e análise por parte do Legislativo.

Parágrafo único. O Plano Plurianual do Município tratará de compatibilizar-se com os Planos Plurianuais do Estado e da União no que se refere aos planos e programas previstos e destinados ao Município.

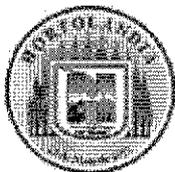
Art. 188. O Plano Plurianual será elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Poder Legislativo até 31 de Agosto do seu primeiro ano de mandato.

Art. 189. O Poder Executivo estabelecerá as normas, orientações e prioridades para a elaboração do Plano Plurianual, inclusive os prazos para o recebimento de propostas parciais, servindo-se de base para a elaboração das diretrizes orçamentárias referentes ao exercício do governo.

Art. 190. O Plano Plurianual deverá abranger um período continuado que compreenda, inclusive, o primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

Parágrafo único. O Plano Plurianual poderá ser alterado ou atualizado a qualquer tempo, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo.

Art. 191. Na elaboração do Plano Plurianual serão adotadas as classificações do orçamento anual para explicitar objetivos, metas, ações e recursos financeiros de forma agregada.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 192. O Plano Plurianual compreenderá a totalidade das ações e recursos das entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive as fundações, empresas públicas, e ressaltará as ações orientadas à solução dos problemas prioritários e a exploração das oportunidades mais importantes.

Art. 193. Mensagem do Poder Executivo encaminhando ao Poder Legislativo o projeto de lei de Plano Plurianual do governo justificará as prioridades para os problemas e as ações estabelecidas, os recursos previstos e as forma de financiá-los.

Parágrafo único. Acompanharão o projeto de lei de Plano Plurianual as informações previstas no artigo 186 desta lei.

Ao passo que, em relação ao Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual.

De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO:

- **compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;**
- **orientará a elaboração da LOA;**
- **disporá sobre as alterações na legislação tributária;**
- **estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.**

Importante destacar que a Constituição não admite a rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, porque declara, expressamente, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (art. 57, § 2º).

No âmbito do Município de Hortolândia, a Lei de Diretrizes Orçamentária está prevista na seção III, com a seguinte redação:

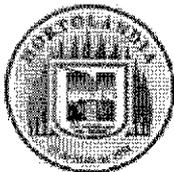
SEÇÃO III DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Art. 194. Anualmente, até o dia 30 de Abril, o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo, projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro subsequente, explicitando as prioridades e metas da respectiva administração pública estabelecidas no Plano Plurianual e ajustadas conforme as possibilidades previstas, bem como disporá sobre as alterações na legislação tributária. (ELOM Nº 19/08)

Art. 195. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias poderá propor alterações à lei do Plano Plurianual, indicando as mudanças para os anos seguintes.

Art. 196. Mensagem encaminhando à apreciação do Poder Legislativo o projeto de lei de diretrizes orçamentárias informará e justificará:

I - a política orçamentária proposta;



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

II - a receita arrecadada no exercício anterior, reestimativa da arrecadação do ano corrente e estimativa para o exercício a ser orçado;

III - a despesa executada no exercício anterior, comparada com a autorizada no ano corrente e a estimativa para o exercício seguinte;

IV - outros elementos esclarecedores que, a critério do Poder Executivo, possam orientar a apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias pelo Poder Legislativo.

Art. 197. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias fixará:

I - as diretrizes gerais para a elaboração do orçamento para o exercício financeiro seguinte tendo em conta a lei do Plano Plurianual e os ajustes propostos;

II - a política a ser adotada para o financiamento e os gastos públicos visando à consecução dos objetivos gerais, a solução dos problemas específicos e o aproveitamento das oportunidades indicadas no Plano Plurianual e em seus ajustes;

III - diretrizes específicas relativas ao orçamento fiscal das administrações direta e indireta;

IV - as previsões de alterações na legislação tributária e de incentivos fiscais a constarem de legislação específica e seu efeito no funcionamento e na despesa orçamentária;

Art. 198. As previsões de alterações na legislação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias do Município deverão ser apreciadas de acordo com o previsto no art. 166 e parágrafos da Constituição Federal, devendo sua votação estar concluída até o dia 30 de junho.

Art. 199. As estimativas de receita, as previsões de despesas e as prioridades e metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias poderão ser ajustadas pelo Poder Executivo no projeto de lei de orçamento anual, desde que justifique as modificações propostas.

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada ano (também chamado sessão legislativa). Compete ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o Plano plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

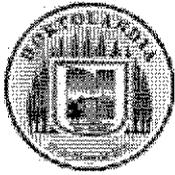
A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e fixa as despesas do Governo para ano subsequente.

O Orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e estatais chamadas de dependentes (deficitárias).
- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A Lei Orgânica trata da Lei Orçamentária na Seção IV, com a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

SEÇÃO IV DOS ORÇAMENTOS

Art. 200. A Lei Orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas pelo Município;

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Município.

§ 1º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 2º A lei orçamentária anual não conterá dispositivos estranhos à previsão de receita e a fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Art. 201. O orçamento anual será elaborado levando-se em conta a Unidade Fiscal do Município de Hortolândia - UFMH, vigente em 1º de Julho de cada exercício.

Art. 202. São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídas na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pela Câmara Municipal, por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212 da Constituição Federal, e a prestação de garantias as operações de crédito por antecipação de receita;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de crédito ilimitado;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica de recursos dos orçamentos, fiscal e da seguridade social, para suprir necessidades ou cobrir "déficit" de empresas, fundações ou fundos;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos 4 (quatro) meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Art. 203. Não poderão ser fixadas despesas sem que estejam definidas as fontes de recursos.

Art. 204. O Prefeito enviará à Câmara Municipal, até o dia 30 de Setembro de cada ano, o projeto de Lei Orçamentária para o exercício seguinte.



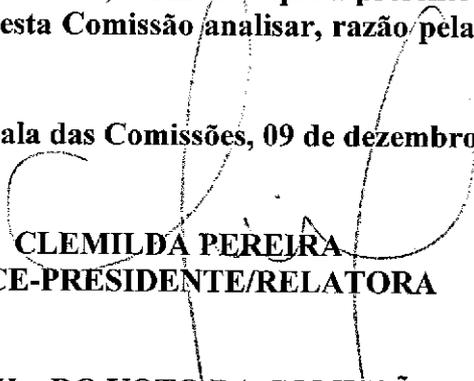
CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim sendo, diante dos elementos existentes nos autos constata-se que em relação ao aspecto financeiro nada a opor, tendo em vista que a matéria não ofende os dispositivos da lei orçamentária, bem como está em sintonia com os referendos legais de conduta fiscal.

Portanto, verifica-se que a presente propositora respeita e atende as exigências a que compete a esta Comissão analisar, razão pela qual, manifesto-me favoravelmente pela sua aprovação.

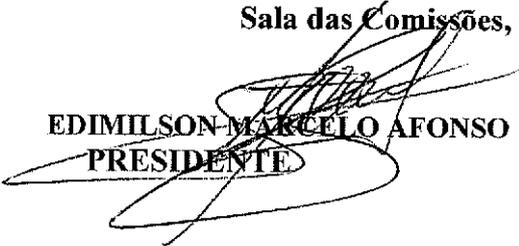
Sala das Comissões, 09 de dezembro de 2014.


CLEMILDA PEREIRA
VICE-PRESIDENTE/RELATORA

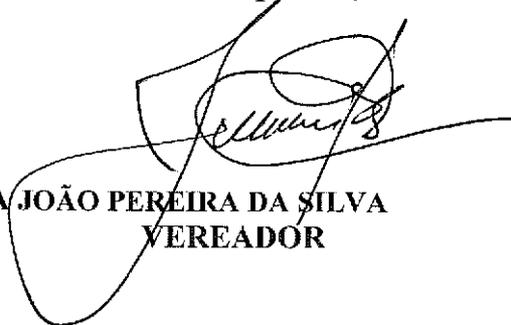
III – DO VOTO DA COMISSÃO:

Diante do relatório e voto favorável apresentado pela ilustre Vice-Presidente/Relatora CLEMILDA PEREIRA, os demais membros da Comissão de Finanças e Orçamento, resolvem, por unanimidade, acompanhar o voto da Relatora em questão, e aprovar a presente propositora.

Sala das Comissões, 09 de dezembro de 2014.


EDIMILSON MARCELO AFONSO
PRESIDENTE

VALDECI DE JESUS OLIVEIRA
SECRETÁRIO


JOÃO PEREIRA DA SILVA
VEREADOR