

**Caríssima FCC – Fundação Carlos Chagas,**

O papo sério hoje é com Vossa Excelência.

Vossa Excelência, com todo respeito, deve estar de brincadeira! Não é possível uma coisa dessas!!

A questão abaixo foi aplicada na prova de Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

“Durante o processo eleitoral, o então candidato a prefeito do município de WCL prometeu aos cidadãos que, caso fosse eleito, daria início, no primeiro dia do seu mandato, à construção de uma escola em um bairro da periferia. Após tomar posse no cargo, tentou cumprir o prometido, mas o secretário de planejamento disse que isso não seria possível, porque:

I – a despesa não estava incluída no Plano Plurianual.

II – a Construção não havia sido definida como prioridade, para aquele exercício, na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

III – não existia dotação específica para a construção da escola na Lei Orçamentária Anual.

IV – a realização da despesa com a construção somente poderia ser feita com a anulação de outras dotações.

De acordo com as disposições constitucionais, os impedimentos para a realização da despesa são aqueles listados nos itens:

- a) I, II, III e IV.
- b) I, II e III, apenas.
- c) I e III, apenas.
- d) II e III, apenas.
- e) II, III e IV, apenas.”

O gabarito (letra “B”, versão preliminar e definitiva) publicado em seu sítio (<http://www.concursosfcc.com.br/>) na rede mundial de computadores mostra, com todo respeito, que faltou à Vossa Excelência, no caso em tela, o domínio dos conceitos mais básicos relacionados à matéria que foi tema de referida questão.

### **DA ANÁLISE DA QUESTÃO**

Foi apresentada aos participantes de referido certame a promessa de um candidato a prefeito, qual seja:

- a) despesa a ser realizada: CONSTRUÇÃO DE UMA ESCOLA
- b) início da execução: PRIMEIRO DIA DE GOVERNO

Em seguida, a questão informa que o secretário de planejamento informou que não seria possível executar a despesa, apresentando uma série de motivos, quais sejam:

- a) a despesa não havia sido incluída no PPA;
- b) a construção não era uma prioridade na LDO para aquele exercício;
- c) não existia dotação orçamentária específica na LOA;

d) a autorização do referido gasto somente poderia ocorrer com a anulação de outras despesas.

Por fim, Vossa Excelência pediu aos candidatos que julgassem as alternativas tendo como base as disposições constitucionais, solicitando que os mesmos informassem os eventuais impedimentos existentes para a realização da construção da escola.

Vamos analisar, então, cada um dos “impedimentos” apresentados pelo secretário ao prefeito municipal.

**PRIMEIRO IMPEDIMENTO:** “a despesa não estava incluída no Plano Plurianual”.

→ de acordo com o § 1º, do art. 165, da Constituição da República, caberá ao PPA – Plano Plurianual, o seguinte:

"CF. Art. 165 - [...]

§ 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."

Referido dispositivo parece que está claro, no seguinte sentido: **o PPA não autoriza gasto**, apenas estabelece diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital.

Portanto, não pode o PPA ser visto como um instrumento que contempla as autorizações de gasto para um período de quatro anos, de forma alguma!

Muito menos deve ser exigido do PPA que relacione todas as despesas de capital que serão realizadas durante sua vigência, pois assim, repita-se, **deixaria de ser instrumento de planejamento e passaria a ser instrumento de autorização de gastos.**

Ora, nenhuma entidade, seja ela pública, privada ou até mesmo uma pessoa física, ao elaborar seu instrumento de planejamento, relaciona as despesas de capital que pretende executar durante o período para o qual vigora o plano.

→ ainda no texto constitucional (conforme Vossa Excelência solicita aos participantes), o artigo 167, § 1º estabelece o seguinte:

**www.AFOeLRF.com.br**  
**FALANDO SÉRIO COM A FCC – 0001**

"CF. Art. 167 - São vedados:[...]

§ 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, sob pena de crime de responsabilidade."

O dispositivo é claro: estabelece critério que determina se um investimento, para ser iniciado, precisa, antes, estar inserido no PPA, qual seja: **execução ultrapassar um exercício financeiro.**

Portanto, se o investimento atender a referido parâmetro, então haverá impedimento para sua execução, caso não esteja no PPA ou em lei que autorize a inclusão.

Porém, não haverá impedimento para a execução de referido investimento se o prazo de execução for menor ou igual a um exercício financeiro.

Ora, a "construção da escola" é um investimento, mas em nenhum momento Vossa Excelência evidenciou ser a construção da escola um investimento cuja execução ultrapassaria um exercício financeiro.

**Prof. Antonio d'Ávila Jr.**  
**professordavila@hotmail.com**

**www.AFOeLRF.com.br**  
**FALANDO SÉRIO COM A FCC – 0001**

→ Vossa Excelência poderia alegar que de acordo com o calendário estabelecido pela Carta Magna, o PPA do novo prefeito é aprovado no primeiro ano de seu mandato e que, dessa forma, não haveria, para o início de seu governo, um PPA em vigor.

Porém, referido entendimento seria incorreto, pois de acordo com o inciso I, do § 2º, do art. 35, do ADCT, o PPA do governante anterior estaria em pleno vigor, até o final do primeiro ano de mandato do novo prefeito, como segue.

"CF / ADCT. Art. 35 –

[...]

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - **o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente**, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

Assim, o PPA do prefeito anterior pode ter estabelecido diretrizes, objetivos e metas que se mostram compatíveis com a construção de uma escola para o município.

→ em outro ponto do texto constitucional, é feita a seguinte determinação:

**Prof. Antonio d'Ávila Jr.**  
**professordavila@hotmail.com**

**www.AFOeLRF.com.br**  
**FALANDO SÉRIO COM A FCC – 0001**

“CF. Art. 166.

[...]

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem **somente podem ser aprovadas caso:**

I - **sejam compatíveis com o plano plurianual**[...];

Vê-se, sem a menor sombra de dúvida, que as autorizações de gasto devem estar compatíveis com o planejamento do ente federado.

Porém, ser compatível com o PPA significa, nas palavras da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, não contrariar qualquer uma das diretrizes, objetivos e metas estabelecidos em referido instrumento de planejamento.

Ou seja, para que uma despesa possa ser inserida na LOA, via créditos adicionais, emendas, etc não é preciso que esteja contemplada, de forma explícita ou específica, no PPA, pois, se fosse verdade, **transformar-se-ia o PPA, repita-se, em uma Lei Orçamentária de validade plurianual.**

Assim, **basta que a despesa com a construção da escola não seja incompatível** com as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas pelo PPA em vigor.

**Prof. Antonio d'Ávila Jr.**  
**professordavila@hotmail.com**

E, é importante observar e ressaltar, em nenhum momento Vossa Excelência informou sobre ser, referido gasto, incompatível com o PPA que vigorava no município.

**CONCLUSÃO:** de acordo com as regras constitucionais referentes ao PPA – Plano Plurianual, que não estão restritas ao teor do artigo 165, § 1º, é perfeitamente possível iniciar a construção da escola sem que esta tenha sido incluída no PPA. Portanto, o primeiro item apresentado, qual seja, “a despesa não estava incluída no Plano Plurianual”, não representa, de forma alguma, impedimento para a realização de referida despesa. Errou, pois, Vossa Excelência.

**SEGUNDO IMPEDIMENTO:** “a Construção não havia sido definida como prioridade, para aquele exercício, na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

→ Antes de iniciar os comentários a respeito de referido item, peço perdão à Vossa Excelência para externar a seguinte

**www.AFOeLRF.com.br**  
**FALANDO SÉRIO COM A FCC – 0001**

sensação: Vossa Excelência não sabe, é o que parece, o significado de “prioridade”. Não é possível!!

Vossa Excelência já andou de avião?

Se já, então pergunto: embarcarão no avião apenas os passageiros que forem priorizados na hora do embarque?

Será que os passageiros que não forem priorizados também poderão embarcar na “aeronave LOA”?

Vossa Excelência, com todo respeito, deve rever seus conceitos em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois creio que está confundindo, da mesma forma que o fez com o PPA, com uma Lei Orçamentária que autoriza gastos.

Porém, darei à Vossa Excelência o benefício da dúvida e analisarei vossa afirmação, qual seja: uma despesa de capital não pode ser executada se não foi priorizada pela LDO.

→ De acordo com o § 2º, do art. 165, da Carta magna, a LDO compreenderá, *in verbis*:

**Prof. Antonio d’Ávila Jr.**  
**professordavila@hotmail.com**

**www.AFOeLRF.com.br**  
**FALANDO SÉRIO COM A FCC – 0001**

"CF. Art. 165 - ...  
§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias **compreenderá as metas e prioridades** da administração pública federal, **incluindo as despesas de capital** para o exercício financeiro subsequente, [...]."

Ora, de forma alguma é possível extrair de referido dispositivo o entendimento de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias ESCOLHERÁ as despesas de capital que serão executadas no ano seguinte.

Além de ser um absurdo conceitual, **seria transformar a LDO em LOA**, o que não faria o menor sentido.

Priorizar significa colocar em ordem de preferência, de acordo com determinado critério. Ora, os recursos públicos são escassos e, dessa forma, a utilização dos mesmos deve atender, espera-se que assim seja, a determinadas prioridades. Não quer dizer que tais recursos somente possam ser aplicados nas despesas que foram priorizadas.

**Prof. Antonio d'Ávila Jr.**  
**professordavila@hotmail.com**

Assim, a LDO não é a Lei que vai até o PPA – Plano Plurianual e escolhe a despesa que será executada pela LOA, pelos seguintes motivos:

a) **primeiro**: o PPA não precisa contemplar todas as despesas que serão executadas durante os próximos exercícios, apenas precisa contemplar as diretrizes, objetivos e as metas **para** tais despesas;

b) **segundo**: nem todas os “investimentos” precisam “estar” no PPA para que possam ser iniciados; e

c) **terceiro**: se as despesas não precisam estar no PPA, então não se pode exigir da LDO o papel de “pinçar” do PPA as despesas a serem executadas no próximo exercício.

**CONCLUSÃO**: de acordo com as regras

constitucionais referentes à LDO – Lei de Diretrizes

Orçamentárias, é possível afirmar que qualquer

despesa pode ser iniciada, ainda que não tenha sido

priorizada pela LDO. O entendimento manifestado

por Vossa Excelência no referido certame atribuiu à

LDO função que, constitucionalmente, está

reservada à Lei Orçamentária Anual. Portanto, não merece prosperar.

**TERCEIRO IMPEDIMENTO:** “não existia dotação específica para a construção da escola na Lei Orçamentária Anual”.

→ determina a Constituição da República, no artigo 167, o que segue:

"CF. Art. 167 - **São vedados:**  
[...]  
I - o início de programas ou projetos **não incluídos na lei orçamentária anual;**"

Com relação ao impedimento transcrito acima, não há o que discordar de Vossa Excelência, uma vez que não é possível executar qualquer gasto sem que, antes, o mesmo tenha sido incluído, de forma original ou adicional, na Lei Orçamentária Anual.

**CONCLUSÃO:** Se não havia na LOA autorização para a construção da escola, então a despesa não poderia ser executada. Aqui, Vossa Excelência

acertou, ao afirmar que referido item representa um impedimento para a construção da escola.

**QUARTO IMPEDIMENTO:** “a realização da despesa com a construção somente poderia ser feita com a anulação de outras dotações”.

→ Ora, se não é possível executar uma despesa que não esteja inserida na Lei Orçamentária Anual, então, para executá-la, é preciso, antes, providenciar a inclusão, mediante aprovação de um projeto de lei de crédito adicional, no caso, do tipo “especial”.

Conforme estabelece a Constituição da República, a utilização, em regra, exclusiva, da fonte de recursos “anulação de despesas”, refere-se à inclusão de dotações, por intermédio de emendas, no “Projeto” da Lei Orçamentária Anual.

Ou seja, a anulação de despesa (do próprio Projeto da LOA) é, em regra, a única fonte de recursos disponível para a inserção

de uma despesa no próprio Projeto da Lei Orçamentária Anual,  
*in verbis*:

“CF. Art. 166.

[...]

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem **somente podem ser aprovadas caso**:

II - indiquem os recursos necessários, **admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre[...]. (Grifou-se)

No caso em tela, é possível inferir que já existe uma Lei Orçamentária aprovada, e sendo executada. Portanto, não há que se falar sobre emendas em Projeto da LOA e, sim, alteração da Lei Orçamentária Anual vigente.

Nesse caso, para inserir a despesa na LOA deve ser utilizado projeto de lei de crédito adicional. Para tanto, existem inúmeras outras fontes de recursos disponíveis, tais como: excesso de arrecadação, operação de crédito, anulação de despesas que já estão na LOA em vigor etc.

**CONCLUSÃO**: portanto, o referido item não pode representar um impedimento para a execução da despesa. Nesse caso, acertou Vossa Excelência, novamente.

**DO RECADO À VOSSA EXCELÊNCIA**

Ainda que os pontos apresentados acima evidenciem que Vossa Excelência está equivocada, principalmente no que se refere ao entendimento do que vem a ser um PPA e uma LDO, o gabarito oficial apresentado no referido certame aponta a letra "**B**" como aquela que apresenta os impedimentos para a construção da escola.

Ou seja, de acordo com Vossa Excelência, são considerados impedimentos os seguintes itens:

- I – **a despesa não estava incluída no Plano Plurianual.**
- II – a Construção **não havia sido definida como prioridade**, para aquele exercício, **na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**
- III – não existia dotação específica para a construção da escola na Lei Orçamentária Anual.

Como apresentado acima, só é possível concordar com o item de número "**III**", pois os demais não apresentam qualquer impedimento para a execução da despesa apresentada por Vossa Excelência.

Seria interessante, ao que nos parece, que Vossa Excelência revisitasse os conceitos mais básicos relacionados ao tema,

**www.AFOeLRF.com.br**  
**FALANDO SÉRIO COM A FCC – 0001**

para que, com base em sólidos e corretos conhecimentos, possa vir a elaborar, posteriormente, questões de concurso que abordem referido campo temático.

Atenciosamente e respeitosamente,

**Antonio d'Ávila Jr.**

[www.AFOeLRF.com.br](http://www.AFOeLRF.com.br)

[professordavila@hotmail.com](mailto:professordavila@hotmail.com)

AFOeLRF  
.com.br

professordavila  
@hotmail.com

AFOeLRF  
.com.br

professordavila  
@hotmail.com

AFOeLRF  
.com.br

professordavila  
@hotmail.com

AFOeLRF  
.com.br

professordavila  
@hotmail.com

**Prof. Antonio d'Ávila Jr.**  
**professordavila@hotmail.com**