



## Procuradoria Geral

### Parecer Jurídico 66/2018

**Referência:** Projeto de Lei nº 44/2018

**Autoria:** Executivo Municipal

**Ementa:** Autoriza o Executivo Municipal a realizar abertura de crédito suplementar especial na Lei nº 3.606, de 11 de dezembro de 2017, com a devida redução orçamentária, e dá outras providências.

### I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 44/2017, que requer autorização legislativa para abertura de crédito suplementar especial na Lei 3606/2017, de autoria do Executivo Municipal, ajustando a LOA 2018 - que estimou a Receita e fixou a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2018.

Na justificativa, aduz o proponente que o escopo dessa proposição é autorizar a criação de dotação orçamentária, permitindo a formalização do termo de fomento regido pela Lei federal nº 13019/2014 com o Círculo de Pais e Mestres (CPMs) das Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental, através do PL 045/2018, que tramita em paralelo nesta Casa Legislativa.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:



## II – DA ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que o PL ora em análise possui a epígrafe, a ementa, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas, e segue a estrutura disposta em quatro artigos, dentro do que a norma técnica orienta.

### 2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre abertura de crédito suplementar especial na LOA – Lei Orçamentária Anual, que é o instrumento de planejamento utilizado pelos governantes para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro, sendo elemento fundamental na gestão de recursos públicos, uma vez que sem ele o administrador não recebe autorização para executar o orçamento.

Assim, o orçamento concede prévia autorização ao ente da Federação para que este realize receitas e despesas em um determinado período.

Neste sentido, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência privativa para iniciar o processo, nos termos da Constituição Federal, art. 165, III, senão vejamos:

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

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

**III - os orçamentos anuais.**

Quanto à competência, encontramos na Lei Orgânica Municipal os seguintes dispositivos:

*"Art. 35 Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito:*

*I – legislar sobre todas as matérias atribuídas ao Município pelas Constituições da união e do Estado e por esta lei orgânica:*

*II – votar:*

*(...)*

*c) Os orçamentos anuais;"*

*Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*XII – enviar à Câmara Municipal as propostas orçamentárias nos prazos previstos em lei;*

*Art. 89 As leis de iniciativa do Poder Executivo municipal estabelecerão:*

*(...)*

*III – os orçamentos anuais;;*

*(...)*

*§ 2º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.*

*§ 4º. Os planos e programas serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Poder legislativo Municipal. (...)"*

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo a apresentação da LOA – Lei Orçamentária Anual e suas alterações, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, sendo cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo conforme se apresenta.



## 2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo, que estabelece as receitas e despesas que serão realizadas no próximo ano.

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

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são as três leis que regem o ciclo orçamentário – são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pelos municípios, pelos Estados e pela União.

A Constituição Federal determina aos Entes Federados, a elaboração de planos plurianuais, constituído de diretrizes gerais, conjunto de objetivos e metas da área pública para investimentos e para programas de duração continuada, e diretrizes orçamentárias, metas e prioridades da área pública para orientar a formação dos orçamentos anuais, objetivando maior integração entre o planejamento de longo prazo e a elaboração e execução dos orçamentos anuais.

A disciplina legal encontra-se, além da Constituição Federal, no Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e na Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e na Lei Orgânica Municipal. Essa normatização visa à modernização da Administração Pública, conduzindo-a a integrar planejamento e orçamento com menor burocracia e melhor gerenciamento, orientando-se para o atendimento de metas efetivamente esperados pela comunidade, com absoluta transparência.

A LOA é, portanto, uma lei que autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer



investimentos. A LOA materializa as diretrizes do direcionamento de gastos e despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano. A quantidade e a qualidade dos gastos e investimentos indicam qual o nível de prioridade em investir naquela área para que o plano estratégico alcance os resultados esperados.

A previsão das diretrizes orçamentárias encontra-se no artigo 165, I, da CF e a sua abrangência no §§ 5º a 8º do mesmo artigo, que dispõe:

§ 5º *A lei orçamentária anual compreenderá:*

*I - 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;*

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

*III - 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.*

§ 6º *O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.*

§ 7º *Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.*

§ 8º *A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.*

O constituinte originário confiou na importância do plano plurianual e buscou a sua efetividade, determinando, por exemplo, que 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, conforme redação do art. 167, § 1º, C.F, assim disposto:

*Art. 167. São vedados:*

*I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*



...

§ 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.

Neste contexto surge a lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que passa a ser o código de conduta para os administradores públicos de todo o país. Com estas novas regras, os governantes, sejam eles da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e eficaz, sobretudo, transparente. A LRF assim dispõe:

*Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:*

*I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;*

*II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;*

*III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:*

a) (VETADO)

*b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*

*§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.*

*§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.*

*§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinaciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.*

*§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.*



§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no [§ 1º do art. 167 da Constituição](#).

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

O capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se a transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, particularmente a luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observamos que o texto expresso da LRF assim endossa:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...] II - declaração do



ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

*Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

Na Constituição Estadual, a exigência da LOA está prevista no art. 149, *ex positis*:

*"Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: (Vide Lei Complementar n.º 10.336/94)*

- I - do plano plurianual;*
- II - de diretrizes orçamentárias;*
- III - dos orçamentos anuais.***

*§ 1.º A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.*

*§ 2.º O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário."*

Neste sentido, eventuais alterações da LOA, especialmente de rubricas novas ainda não previstas no texto original anteriormente aprovado, podem ser alteradas, propondo abertura de crédito suplementar, que é o que propõe o presente PL.

O objetivo deste ajuste na Lei orçamentária, é criar as condições técnicas e orçamentárias para a tramitação do PL 045/2018, que está protocolado na



casa legislativa e pretende contribuir financeiramente com as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, no caso para atendimento aos CPMs das Escolas Municipais de educação infantil e Ensino Fundamental.

No caso pontual, o texto original da LOA 2018 não previa dotações orçamentárias na Secretaria da Educação que permitissem estes repasses, razão pela qual adequada a inserção na criação e desdobramentos orçamentários necessários a sua implementação.

### III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 045/2018 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, seguindo para Comissão de Finanças, orçamento e Contas Públicas e por fim à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem-estar Social, para emissão dos pareceres. Na sequencia, aos nobres *edis* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 11 de setembro de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon  
Procuradora Geral  
OAB/RS 68.402