



Procuradoria Geral

Parecer Jurídico 66/2018

Referência: Projeto de Lei nº 44/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Autoriza e 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 a 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 subseqüente, 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 refinanciada 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 sequência, aos nobres *edís* 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