



PARECER PRÉVIO Nº 772/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Governo Municipal, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025.

Após apregoamento pela Mesa (0777379), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

A referida manifestação se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

No âmbito da sua autonomia político-administrativa (art. 18, *caput*, da CF), ao ente local compete a gestão financeira e orçamentária dos recursos públicos municipais (art. 30, inc. III, da CF). Por sua vez, a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 56, inciso II, prevê expressamente as diretrizes orçamentárias dentre as competências do ente municipal em matéria orçamentária. Nesse passo, ao dispor sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro subsequente, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF).

Inexistente também vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que detém competência exclusiva para a deflagração da matéria (art. 165, inc. II, da CF, por simetria, e art. 116, inc. II, da LOM).

De acordo com a legislação constitucional-financeira, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve conter os seguintes elementos: (i) metas e prioridades da Administração Pública Municipal (art. 165, § 2º, da CF e art. 116, § 3º, da LOM); (ii) diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida

pública (art. 165, § 2º, da CF); (iii) orientações para a elaboração da lei orçamentária anual (art. 165, § 2º, da CF e art. 116, § 3º, da LOM); (iv) alterações na legislação tributária (art. 165, § 2º, da CF e art. 116, § 3º, da LOM); (v) equilíbrio entre receitas e despesas [art. 4º, *caput*, inc. I. al. *a*), da LRF]; (vi) critérios e forma de limitação de empenho [art. 4º, *caput*, inc. I. al. *b*), da LRF]; (vii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários [art. 4º, *caput*, inc. I. al. *e*), da LRF]; (viii) condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas [art. 4º, *caput*, inc. I. al. *f*), da LRF]; (ix) Anexo de Metas Fiscais, com o estabelecimento de metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4º, § 1º, da LRF); (x) Anexo de Riscos Fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (art. 4º, § 3º, da LRF).

Em breve análise da proposição e seus respectivos anexos, verificou-se, de forma geral, a presença dos aludidos requisitos.

Em relação propriamente às suas disposições, tem-se, porém, as seguintes as observações.

O artigo 14 da proposição autoriza, sem limitação[1], o Poder Executivo a proceder à abertura de créditos suplementares, em desrespeito ao princípio da legalidade orçamentária (arts. 165 e 166 da CF) e ao princípio da especificação (art. 5º, § 4º, da LRF e art. 5º da Lei n. 4.320/64), contrariando também o artigo 7º, inciso I, da Lei n. 4.320/64 e o artigo 167, inciso VII, da CF.

O artigo 18 autoriza, genericamente, o Poder Executivo a realizar, mediante decreto, a repriorização das ações governamentais através da transposição, remanejamento e transferência de recursos. É, analogicamente, um cheque em branco orçamentário. O princípio da proibição de estorno até permite tais mecanismos de alteração orçamentária, porém sempre precedidos de autorização legislativa específica[2].

O artigo 29 da proposição, ao permitir a trestinação de programações incluídas por emendas individuais, traduz violação à impositividade das emendas parlamentares (art. 166, §§ 9º e 11, da CF; arts. 116-A, §3º, da LOM).

O projeto, em diversos dispositivos (arts. 32, parágrafo único; 33; 34; 36, incs. IV e XII), apresenta restrições à apresentação de emendas individuais, violando o direito subjetivo de proposição Parlamentar (art. 166, §§ 3º, 9º e 11, da CF; arts. 116-A e 121, § 2º, da LOM; art. 215, inc. IV c/c art. 87, inc. XI, ambos do RICMPA).

O artigo 38 da proposição autoriza, de forma genérica e novamente sem limitação, a abertura de créditos adicionais, em desrespeito ao princípio da legalidade orçamentária (arts. 165 e 166 da CF) e ao princípio da especificação (art. 5º, § 4º, da LRF e art. 5º da Lei n. 4.320/64), contrariando também o artigo 7º, inciso I, da Lei n. 4.320/64 e o artigo 167, inciso VII, da CF. Nesse ponto, vale lembrar, ainda, que, para a consecução de créditos especiais – modalidade de crédito adicional –, exige-se a indicação da existência de recursos disponíveis e a exposição da respectiva justificativa em momento anterior à autorização legislativa, nos termos do artigo 43, *caput* e §1º, da Lei n. 4.320/64[3]. No mesmo sentido, o artigo 166, § 8º, da Constituição Federal dispõe que os recursos que resultarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados para a abertura de créditos especiais ou suplementares, desde que haja autorização legislativa *prévia e específica*.

O artigo 46, inciso I, do projeto suprime a iniciativa legislativa em matéria de incentivos e benefícios fiscais, em contrariedade com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal^[4].

Por fim, no que se refere à forma objetiva, aplicam-se as disposições regimentais especiais previstas no artigo 120 do RICMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

[1] Sobre a necessidade de limitar a autorização para a abertura de créditos, a doutrina leciona: *“Vê-se, portanto, que, para facilitar a gestão governamental, é permitido que a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais e observado o princípio da proibição do estorno de verbas”*. (FURTADO, José Ribamar Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86)

[2] A respeito da proibição do estorno, confira-se a doutrina: *“Com esta regra, veda-se a realocação de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, o que, para ocorrer, sempre depende de autorização a ser consignada por meio de lei específica. [...] Qualquer necessidade de operar repriorizações de ações governamentais, remanejamento, transposição ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, haverá necessidade de alteração formal da lei orçamentária”* (LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 13. Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 188 e 189).

[3] A doutrina entende que, no caso de créditos especiais, a justificativa deve constar do projeto de lei autorizativo: *“Afora a existência de recursos financeiros exigida legalmente, para atender às despesas a serem amparadas pelos citados créditos, exige a verba de lei que a sua abertura seja precedida de uma exposição de motivos, onde fiquem consubstanciadas as razões que justifiquem a necessidade da abertura dos mesmos. Como a abertura desses créditos é feita por Decreto depois de autorizada por lei, deve-se compreender que a justificativa prévia aqui exigida é da obrigação do Chefe do Poder Executivo que a dirige ao Poder Legislativo, no momento em que remete a este o Projeto de lei propondo autorização para a abertura dos créditos referidos”* (AGUIAR, Afonso Gomes. *Lei nº 4.320 Comentada ao Alcance de Todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 303-304). Em relação aos recursos para a abertura de créditos especiais, a doutrina considera obrigatória, igualmente, a sua indicação no projeto de lei tendente à autorização. Nesse sentido ver: JUND, Sergio. *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2006, p. 134. Por fim, com idêntico entendimento, veja-se o seguinte julgado do Tribunal de Contas Mineiro: CÂMARA MUNICIPAL. AUTORIZAÇÃO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS SEM INDICAÇÃO, NO PROJETO DE LEI, DAS RESPECTIVAS FONTES FINANCIADORAS E DEVIDAS JUSTIFICATIVAS. IMPOSSIBILIDADE. (TCE/MG, Tribunal Pleno, Consulta n. 833284, Relator Conselheiro Sebastião Helvecio, julgado em 21/07/2010)

[4] Por todos: AGRADO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. AGRADO INTERNO DESPROVIDO. (STF, Primeira Turma, RE 1185857 AgR, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 20/12/2019)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 29/08/2024, às 20:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0780004** e o código CRC **F1E758CC**.
