



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica: Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Sra. Vereadora Anice Gazzaoui – Relatora do Projeto de Lei 38/2020, que autoriza o Chefe do Poder Executivo a proceder a abertura de um crédito adicional suplementar ao orçamento geral do Município.

Parecer nº 98/2020

I. Da Consulta

01. Refere-se à consulta sobre teor de Projeto de Lei 38/2020, que autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a proceder a abertura de um crédito adicional suplementar, no valor de R\$ 3.7000,00 (três milhões e setecentos reais) ao Orçamento Geral do Município, na forma que estabelece.

II. Breves Considerações Sobre o Orçamento. Disposições da Lei 4.320/64, que Estatui Normas Gerais Sobre o Direito Financeiro. Disposições Constitucionais Relativas à Proposta Orçamentária

02. Em breve síntese, o orçamento público corresponde a um instrumento de planejamento, expresso em termos monetários que retrata uma política econômica e financeira de uma localidade, estimando receitas e fixando despesas para um dado período.

03. Em outras palavras, o orçamento expressa os meios de financiamento de alguma ação e/ou programa que se pretende alcançar.

04. Ordinariamente, as receitas e despesas do Poder Público obedecem ao princípio da anualidade¹, sendo previstas em lei no ano anterior a sua execução. Pode ser, no entanto, que haja a necessidade de alteração

¹ A anualidade exige que a previsão orçamentária se renove em cada ano, para que fique mais próxima da realidade financeira. Se os orçamentos pudessem prolongar-se por vários anos haveria, por certo, um grande desajuste na previsão da receita e fixação da despesa, dada a instabilidade dos fatores políticos, econômicos e sociais, que se modificam de um ano para outro ano. No Brasil, como na maioria dos países, o ano financeiro coincide com o ano civil, conforme



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

dessa lei ao longo do ano de sua execução para fim de suprir despesas não previstas anteriormente, pois, é bastante normal que a execução orçamentária sofra algumas variações de gastos no decorrer dos doze meses da execução do orçamento, afetando questões mais rotineiras da Administração. Bem por isso, e sobretudo nos governos municipais, é muito grande a distância entre o orçamento iniciado em 1º de janeiro e o finalizado em 31 de dezembro.

05. De se lembrar, no entanto, que no Brasil prevalece a ideia de que o orçamento é autorizativo, não impositivo. Isso quer dizer, afora as obrigações vinculadas para certos setores e Poderes estatais, o que sobra pode não ser concretizado pelo Executivo, sendo às vezes remanejado para outros programas de governo, utilizando-se, para isso, das margens genéricas concedidas no orçamento para créditos suplementares (art. 165, § 8º, CF) ou das autorizações globais, estas previstas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), para transposições, remanejamentos e transferências (art. 167, VI, CF). O intercâmbio de dotações, no mais das vezes, acontece mediante ação unilateral do Executivo, até porque algumas ações reclamam inadiáveis urgência no processamento e que a demora na tramitação poderia comprometer o dinamismo que algumas ações reclamam.

06. De toda forma, a Lei 4.320, de 17/03/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevê um título específico para contemplar causas orçamentárias e fiscais supervenientes, dispondo sobre conceitos, fontes e modalidades de financiamento, entre outras questões pertinentes.

07. Referida norma nos informa que a abertura de crédito adicional, quer seja especial ou suplementar, condiciona-se à autorização legislativa prévia e específica, consoante redação a seguir transcrita:

Art. 42 –Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

08. A autorização legislativa acima mencionada refere-se à lei específica, haja vista a necessidade de salvaguardar o princípio da separação dos poderes, até porque, sob o enfoque da compreensão das funções institucionais e constitucionais, é referido princípio que, na seara do Estado Democrático de Direito, nos permite a interpretação de que uma das típicas funções do Poder Legislativo consiste na atribuição de fixar e fiscalizar o emprego dos recursos públicos.

dispõe expressamente a Lei 4.320/64 (art. 34), só permitindo o empenho da despesa, em cada exercício, até 31 de dezembro (art. 32, II), data em que termina a vigência do orçamento em execução. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Atualizada. 2006. Editora Malheiros. São Paulo. 274)



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

09. Ainda sobre o tema, o art. 43 da Lei Federal 4.320/64 é que nos mostra a forma como se deverá proceder para o correto equacionamento do orçamento, tornando, assim, viabilizada a execução de uma despesa que se mostra necessária à Administração e ao interesse coletivo. Referida norma nos adverte:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação;(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.(Veto rejeitado no D.O. 05/05/19612.

10. No caso, a proposta nos informa que a abertura do crédito ora postulado decorrerá da anulação parcial das dotações especificadas no art. 2º do projeto. Portanto, atendido um dos pressupostos formais que serviriam para entregar legitimidade à tramitação da proposta.

11. Ainda sobre a condicionante expressa na parte final do *caput* do art. 43 da Lei 4.320/64, apresentadas as justificativas que serviriam para conferir legalidade à matéria. Sob esse aspecto, expõe a Mensagem 16/2020, que o presente projeto visa propor adequações ao Orçamento Geral do Município, visando a ampliação das linhas de crédito aos pequenos empreendedores locais.

12. Definitivamente, o momento crítico que o país vivencia, pede à governança que lance mão de políticas que colaboram para a manutenção das fontes de sustento e renda, que servirão como instrumento de manutenção da ordem social e econômica e superação da miséria e das desigualdades entre os indivíduos.

13. Por certo, as lições a seguir, corroboram este raciocínio:



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

“...a Constituição brasileira aponta para a construção de um Estado Social de ínole intervencionista, que deve pautar-se por políticas públicas distributivas, questão que exsurge claramente da dicção do art. 3º do texto magno. O que há de comum em todas as políticas públicas é o processo político de escolha de prioridades para o governo, tanto em termos de finalidades como em termos de procedimentos, e tal já vem condicionado pelos objetivos constitucionais postos ao Estado Democrático de Direito. As funções públicas estão, todas elas, condicionadas ao cumprimento destes objetivos, ficando sua discricionariedade desenhada por tais conteúdos, ou seja, a formulação de execução de políticas públicas vêm não apenas sujeitas ao controle de sua regularidade formal, com também de sua destinação adequada ao cumprimento dos fins do Estado”.

(J.J. CANOTILHO, e outros. Comentários à Constituição do Brasil. Saraiva. Série IDP. 1ª edição 2013. São Paulo. p. 149)

14. No caso, é de se ressaltar que a garantia do bem estar coletivo e consequente desenvolvimento local, dependem, obrigatoriamente, de políticas econômicas e sociais urgentes. Para tanto, incentivos que agreguem capital humano, conhecimento e crédito poderão fazer grande diferença para a manutenção da paz e do alcance da estabilidade social e econômica da região.

III. Conclusão

15. Sendo estas as observações que me competiam, entendemos que a proposta tem por embasamento um conjunto de ações que se mostram importantes e necessárias ao enfrentamento da situação de emergência ocasionada pelo COVID – 19, permitindo visualizar que atendidos os pressupostos formais que entregam legitimidade à iniciativa, tal como exigido pela Lei nº 4.320/64, não visualizamos ilegalidade na tramitação e apreciação da proposta.

Foz do Iguaçu, 1º de abril de 2020

Rosimeire Cássia Cascardo Werneck
Consultor Jurídico – Matrícula 00.560