



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

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

Para: Sr. Vereador Rudinei de Moura – Relator do Projeto de Lei 40/2020, que autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a proceder a abertura de um Crédito Adicional Especial.

Parecer nº 108/2020

I. Da Consulta

01. Refere-se a teor de Projeto de 40/2020, que autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a proceder a abertura de um Crédito Adicional Especial ao Orçamento Geral do Município, no valor de R\$ 12.320.000,00 (doze milhões, trezentos e vinte mil reais), na forma que especifica, objetivando a criação de dotação orçamentária específica, para fazer frente exclusiva às despesas emergenciais de saúde pública ao enfrentamento da disseminação do coronavírus.

II. Breves Considerações Sobre o Orçamento. Disposições da Lei nº 4.320/64: que Estatui Normas Gerais Sobre o Direito Financeiro

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. O orçamento expressa, portanto, os meios que financiarão alguma ação e/ou programa que se pretende alcançar. Nesse sentido, a explanação a seguir corrobora com o presente raciocínio: [...] embora estabelecido por uma lei, do ponto de vista formal, não é uma lei, mas uma plano de gestão[...] (Le Droit Public de L'Empire Allemand. Paris: Giard Briere, 1904, VI, p.289).



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

04. Em regra, 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 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. É preciso lembrarmos, no entanto, que no Brasil prevalece a ideia de que o orçamento é autorizativo, não impositivo. Isso quer isso 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, ou das autorizações globais, previstas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), para transposições, remanejamentos e transferências (art. 167, VI, CF). E tal intercâmbio de dotações, no mais das vezes, acontece de forma unilateral, apenas pelo Executivo, isto é, sem a aquiescência do Poder Legislativo.

06. Dessa forma, com o fito de afastar o comprometimento da dinâmica do planejamento das ações, até porque algumas ações reclamam inadiáveis urgência no processamento, existe a possibilidade de que o orçamento possa ser ajustado às reais necessidades da Administração.

07. Para tanto, a Lei Federal 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.

08. Em conformidade com as disposições do art. 41 da Lei Federal nº 4.320/64, os créditos adicionais, a exemplo do pleiteado na proposta, são assim definidos:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

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 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

I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

09. 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.

10. A autorização legislativa acima mencionada refere-se à lei específica, haja vista a necessidade de salvaguardar o *princípio da separação dos poderes*, que nos permite a compreensão de que uma das típicas funções reservadas ao Poder Legislativo, no Estado Democrático de Direito, abrange a atividade deliberativa relacionada às questões orçamentárias e fiscais de uma dada esfera que integra o pacto federativo.

11. 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 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. 05/05/1964](#))

12. Sobre a condicionante expressa na parte final do *caput* do art. 43 da Lei nº 4.320/64, visualizamos que regularmente indicada uma motivação que, a princípio, confirmaria a regular tramitação ao



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

projeto, pois, consonante aduzido na Mensagem 18/2020, as despesas contempladas neste projeto possuem como propósito exclusivo o enfrentamento da situação de emergência da saúde pública resultante da disseminação da pandemia do coronavírus. Vale acrescentar que os recursos alocados na dotação em voga decorrem de superávit apurado em 31/12/2019, isto é, do exercício anterior, consoante teor do artigo segundo do projeto.

14. Portanto, atendidos os pressupostos formais que serviriam para entregar legitimidade à tramitação e aprovação da proposta.

13. Em linhas gerais, restou esclarecido na Mensagem 18/2020 que na prática tal medida possibilitaria maior evidência e transparência, no que toca à origem dos recursos e dos gastos realizados, permitindo no exercício fiscal a separação das despesas extraordinárias decorrentes da pandemia do restante das despesas contraídas pela Administração. Ao final, esclarecido que saldos não empenhados para o enfrentamento da pandemia retornarão automaticamente aos respectivos fundos, ao final do exercício fiscal.

14. Assim, considerando que o projeto se encontra devidamente acoplado das razões que o motivam e considerando que até o momento atendidas as diretrizes estabelecidas pelo art. 43, *caput*, e inciso I, da Lei nº 4.320/64, não visualizamos ilegalidade na tramitação e apreciação da proposta.

15. Estas são as considerações pertinentes à consulta, que submetemos à apreciação dos notáveis pares do Poder Legislativo.

Foz do Iguaçu, 14 de abril de 2020

Rosimeire Cássia Cascardo Werneck

Consultor Jurídico – Matrícula 00.560