

P A R E C E R

Nº 1280/2024¹

- FM – Finanças Municipais, PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa do Executivo local. Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a proceder à abertura de um Crédito Adicional Especial. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a proceder à abertura de um Crédito Adicional Especial, no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) ao Orçamento do Instituto de Habitação do Município.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o orçamento, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, é uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, o qual deverá cogitar as necessidades reais da administração e da população, bem como dos objetivos econômico-sociais a serem atingidos com a sua consecução.

No que tange à sua natureza jurídica, encontramos grande divergência acerca do tema, sendo o orçamento enfrentado ora como lei formal, ora como lei material, ora como um ato condição.

Discussões à parte, importa notar que a figura do orçamento vem se firmando e evoluindo sobre uma nova concepção, sob a qual não pode

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

mais ser vislumbrado como uma mera peça financeira de previsão de receitas e despesas, nem está simplesmente subordinado à concepção política predominante. Neste sentido, as lições de Regis Fernandes de Oliveira:

"É claro que, em relação às receitas, devem elas ter previsão normativa e estar vinculadas, ademais, à previsão no plano plurianual, na lei de diretrizes e bases, desembocando na lei orçamentária anual. Todas devem guardar fina sintonia. A ampla previsão na primeira das leis limita a segunda e esta amarra a terceira, de modo a apenas consentir nos gastos que estiverem taxativamente previstos nas anteriores. Evidente que se cuida, o plano plurianual, de previsão bastante genérica, uma vez que quadrienal. No entanto, tem um mínimo de conteúdo, a produzir eficácia vinculativa ao legislador anual, que, no primeiro semestre, lança as previsões futuras sobre a peça orçamentária anual. Esta, já submetida às leis anteriores, tem o objetivo de explicitar os desejos do Executivo, inseridos na proposta de lei, inseridos na proposta de lei, que será alterada, na medida do possível, pelo legislador, via emendas.

O que se pretende deixar claro, agora, é a nova concepção da lei orçamentária, como vinculativa da ação do Estado. Pinto Ferreira que propõe uma reforma orçamentária, assinala que, sem ela, "sem uma boa disciplina orçamentária, não é possível a restauração do equilíbrio orçamentário e das finanças públicas. É preciso, assim, retificar a elaboração da Lei de Meios: o orçamento não deve continuar a ser uma cornucópia de benesses financeiras e eleitorais, mas um órgão de planejamento." (In: Curso de Direito Financeiro. Ed. Revista dos Tribunais. 6ª edição. p. 575).

O mesmo autor, citando o Mestre Ricardo Lobo Torres, assevera:

"Na preciosa lição de Ricardo Lobo Torres, "a vida financeira e orçamentária do País deve se ajustar ao culto da justiça e dos direitos humanos. Com efeito, duas ideias básicas, de

conteúdo ético e jurídico, passam a orientar. Com efeito, duas ideias básicas, de conteúdo ético e jurídico, passaram a orientar a humanidade na virada do século e do milênio: a da supremacia dos direitos humanos e na busca da justiça. O constitucionalismo hodierno não tem por missão apenas garantir uma ordem financeira equilibrada, senão que se orienta no sentido de obtê-la e sustentá-la com o autor enfatiza que não há justiça material". Na sequência, o autor enfatiza que não há justiça material se "não otimizam os direitos sociais, isto é, se não se concedem as prestações estatais, na via do orçamento ou dos serviços públicos, em sua dimensão máxima, mas possível." (In:Curso de Direito Financeiro. Ed. Revista dos Tribunais. 6ª edição. p. 575).

Desta forma, o orçamento, mais do que uma peça de previsão de receitas e fixação de despesas, se destina a estabelecer, prever, guiar, proteger, amparar e garantir direitos fundamentais. Trata-se de lei estrutural viabilizadora de todos os denominados direitos fundamentais. O orçamento não deve ser encarado como uma lei da Administração Pública para a Administração Pública, mas sim para a sociedade. Não cabe ao Município dispor dele da forma como lhe aprouver, devendo-lhe obediência integral.

Tecidas estas considerações de ordem geral, temos que o orçamento, como instrumento concretizador de direitos fundamentais, deve ser cumprido, todavia, não podemos deixar de considerar a possibilidade da abertura de créditos adicionais.

Como sabido, os créditos adicionais destinam-se à realização de despesas não previstas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária em razão de erros de planejamento ou fatos imprevistos, bem como para utilização dos recursos que venham a ficar sem despesas correspondentes em razão de veto, emenda ou rejeição da LOA.

Os arts. 42 e 43 da Lei 4.320/1964 dispõem que os créditos adicionais especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo, e que sua abertura dependerá da existência de recursos

disponíveis e será precedida de exposição justificativa:

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

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;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a

importância dos créditos extraordinários abertos no exercício." (Grifos nossos).

Desta forma, a abertura do crédito suplementar deve se dar por decreto, desde que existam recursos disponíveis, e deve vir acompanhado de exposição justificativa da abertura.

Assim, os recursos que se tornam disponíveis em razão da anulação da despesa podem ser utilizados para suportar créditos adicionais, verificada a compatibilidade de fontes.

Assentadas essas premissas, temos que a propositura em tela pretende autorizar a abertura (através de PL) de crédito adicional especial no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), destinado ao Orçamento do Instituto de Habitação do Município. Assim, desde que observada a compatibilidade das fontes e, e em consonância com a LDO e seus anexos e com o PPA, não vislumbramos óbices.

Por derradeiro, como desconhecemos por menores do caso concreto, vale alertar para as vedações do art. 73 da Lei nº 9.504/97, tendo em vista as eleições municipais que se realizarão no corrente ano.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Mariana Paiva Silva de Abreu
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 06 de maio de 2024.