

P A R E C E R

Nº 3525/2023¹

- FM – Finanças Municipais. Projeto de lei que altera a lei que dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial no orçamento de 2023. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que altera a lei que dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial no orçamento de 2023.

A consulta vem acompanhada da propositura, bem como da lei que se pretende alterar.

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.

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

Discussões à parte, importa notar que a figura do orçamento vem se firmando e evoluindo sobre uma nova concepção, sob a qual não pode 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-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. "

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

Assentadas essas premissas, temos que a propositura em tela pretende alterar lei que abriu créditos adicionais especiais no orçamento geral do município para também abrir crédito adicional especial para implantação de iluminação pública em LED.

Conforme explicitado, os créditos adicionais especiais tem sua abertura autorizada em lei e efetivada por decreto. Nessa esteira, temos que os efeitos da lei autorizativa, no caso, se exaurem com a abertura dos créditos adicionais, consubstanciando-se em um ato jurídico perfeito que não pode ser prejudicado por lei posterior (art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição Federal).

Tendo em vista que a lei que se pretende alterar foi publicada no final de março do corrente ano, muito provavelmente os créditos adicionais por ela autorizados já foram abertos por decreto do Chefe do Executivo. ***Em assim sendo, se a lei autorizativa já exauriu seus efeitos e não pode ser alterada.***

Logo, pretendendo o Chefe do Executivo abertura de crédito adicional especial para implantação de iluminação pública em LED deve encaminhar projeto de lei específico para contar com a lei autorizativa

correspectiva, a qual deve se coadunar com a LDO e com o PPA, e não alterar lei que já exauriu seus efeitos.

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

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de novembro de 2023.