

PARECER JURÍDICO

DIREITO FINANCEIRO – ORÇAMENTO
IMPOSITIVO – ALTERAÇÃO DA LEI
ORÇAMENTÁRIA ANUAL – REMANEJAMENTO,
TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE
RECURSOS – DESPESA DE CAPITAL - SAÚDE –
PANDEMIA DE COVID-19 – POSSIBILIDADE.

I - DO RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Iturama/MG, por meio de seu Presidente, Sr. Wender Perez de Lima, pugnou pela análise e emissão de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 26, de 14 de junho de 2021 que “Altera a Lei Municipal nº 4.914 que estima a receita e fixa as despesas do Município de Iturama/MG, para o exercício financeiro de 2021”.

Para tanto, foram encaminhados o Ofício nº 115/2021 de autoria do Poder Executivo, o Projeto de Lei nº 26, de 14 de junho de 2021 e sua respectiva mensagem a fim de que se fizesse análise jurídica da matéria em consonância com a legislação e jurisprudência pátrias.

Este é o expediente submetido a esta Assessoria Jurídica, sendo que a matéria comporta o seguinte parecer jurídico.

II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Inicialmente, insta destacar que este questionamento busca trazer esclarecimentos acerca de um Projeto de Lei que visa à alteração da Lei Orçamentária Anual de 2021 para cancelar o saldo orçamentário de rubrica específica a fim de autorizar o remanejamento, transposição e abertura de créditos suplementares nas dotações da saúde. Para tanto, cumpre transcrever o Projeto de Lei a ser analisado:

PROJETO DE LEI Nº 26, DE 14 DE JULHO DE 2021.

Altera a Lei Municipal 4.914/2020 que “estima a receita e fixa as despesas do município de Iturama, para o exercício financeiro de 2021”.

O Prefeito do Município de Iturama/MG, no uso de suas atribuições, com fundamento no inciso I, do artigo 69, da Lei Orgânica Municipal, faz saber que a Câmara aprovou e ele sanciona a seguinte lei:

Art. 1º - Fica alterada a Lei Municipal nº 4.914/2020, que “estima a receita e fixa as despesas do município de Iturama/MG, para o exercício financeiro de 2021”, com o fim de cancelar o saldo orçamentário da rubrica que se especifica, autorizando o remanejamento, transposição e abertura de créditos suplementares do saldo orçamentário às dotações orçamentárias relativas às despesas relacionadas à saúde:

Órgão: 02.

Unidade: 06.

Subunidade: 02

Função: 04

Subfunção: 122

Programa 0012

Ações: 2.0041

Classificação econômica: 4.4.90.51.00

Valores R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

2

Art. 2º - O Município de Iturama deverá restabelecer o saldo e a rubrica orçamentária no orçamento do ano de 2022 para fazer face às despesas correspondentes à construção da sede dos Bombeiros em Iturama.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Iturama/MG, 08 de julho de 2021.

CLÁUDIO TOMAZ DE FREITAS

Prefeito do Município de Iturama.

Posto isso, ao examinar a constitucionalidade, legalidade e viabilidade de determinado Projeto de Lei, deve-se ater a dois aspectos distintos: o formal e o material. O

primeiro diz respeito ao devido processo legislativo, ou seja, relaciona-se com a vigência de determinado ato normativo, ao passo que o segundo compreende o conteúdo da norma, refletindo na sua validade.

Portanto, para melhor análise da propositura apresentada, impõe-se o exame de sua constitucionalidade, legalidade e viabilidade de maneira apartada quanto aos aspectos formais e materiais.

II.1 - DO ASPECTO FORMAL DO PROJETO DE LEI

A legalidade em seu aspecto formal compreende as normas do processo para a produção de leis, denominado processo legislativo. Tal processo abrange a competência legislativa para tratar sobre o tema, a iniciativa para a deflagração da propositura, o rito para sua tramitação e o quórum para sua aprovação.

Assim sendo, precipuamente, é importante esclarecer que o Brasil constitui-se em uma República Federativa, o que significa que a forma de estado brasileira é descentralizada a fim de promover a soberania popular e as liberdades públicas. Trata-se a federação, em breves termos, de um pacto por meio do qual várias unidades territoriais se obrigam de forma recíproca. Nas palavras de Paulo Bonavides:

O modelo federal, desde as origens, se contrapõe à forma absolutista férrea do Estado Unitário, monárquico, centralizador, despótico. Seus compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo, constitucional, limitado e, de preferência, republicano. **Contempla a liberdade nas instituições e nos governos e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a ideia do self government, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes**¹. (grifo nosso)

¹ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1980, p. 117.

A Constituição Cidadã de 1988 foi o resultado de muitos anos de luta por concessão de maior autonomia aos Municípios e aos Estados, uma vez que a União sempre teve papel de altíssima estima em detrimento desses. No texto constitucional, mais especificamente no caput do art. 18, restou-se consagrada a autonomia dos entes federados, dando origem ao chamado princípio da autonomia municipal, este disposto expressamente no art. 34, inciso VII, alínea “c” da Constituição.

O princípio da autonomia municipal diz respeito justamente a prerrogativa do Município, enquanto ente federado, de gozar de autonomia para governar-se segundo suas próprias leis. Ou seja, é garantida a liberdade de ação e a autodeterminação aos Municípios, dentro dos limites do pacto federativo e da multiplicidade de interesses da coletividade.

Para regulamentar de forma mais clara a forma como os Municípios podem exercer sua autonomia, a Constituição Federal, em seu art. 30, inciso I, dispõe que compete a eles legislar sobre os chamados “assuntos de interesse local”. Todavia, definir os limites desta matéria de deflagração legislativa municipal não é tão simples quanto parece.

4

O conceito de interesse local vem sendo discutido na doutrina desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 por conta de sua imprecisão. Mas acredita-se que a amplitude do termo tenha sido proposital pelo Poder Constituinte para que as particularidades regionais pudessem ir se adequando ao logo das mudanças e evoluções sociais. É o que entende Celso Bastos²:

A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações, etc.

² BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 277.

Posto isso, esclarecidos os conceitos acima, não há dúvidas de que a matéria orçamentária de determinado ente municipal constitui assunto de interesse local por natureza. Ou seja, por decorrência lógica da autonomia resultante da forma de estado federativa, **é de competência do Município legislar sobre as alterações à sua Lei Orçamentária Anual**. Tão logo superada e confirmada a competência municipal sobre o tema, passemos à análise da iniciativa legislativa.

Pois bem, a iniciativa legislativa conceitua-se como a reserva a determinado poder, Legislativo ou Executivo, para legislar sobre uma matéria. Assim, quando se fala em iniciativa privativa, subordina-se ao seu titular a conveniência e oportunidade de deflagração do debate legislativo em torno de um assunto específico³.

Sendo assim, sobre o orçamento, a LOM diz o seguinte no caput do art. 135:

Art. 135. **A elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual, Plurianual de Investimento e de Subvenções, obedecerá às regras estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição do Estado, nas normas do Direito Financeiro e nos preceitos desta Lei Orgânica.**
[...] (grifo nosso)

Ou seja, resta-se expressamente disposta a regra da simetria das normas orçamentárias municipais com aquelas estaduais e federais. Sobre o assunto, a Constituição Federal de 1988, no caput do art. 165 dispõe o seguinte, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
[...]

Logo, conforme disposição expressa do texto constitucional, as leis orçamentárias são de iniciativa privativa do Poder Executivo, o qual é chefiado, na esfera

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 891.

municipal, pelo Prefeito. Nesse mesmo sentido, como uma forma de reprodução deste dispositivo, a LOM reforça esta matéria em seu art. 50. Vejamos:

Art. 50. São de iniciativa exclusiva do Prefeito, as leis que disponham sobre:

- I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e Órgãos da Administração Pública;
- IV – **matéria Orçamentária**, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;
- V – matéria Tributária. (grifo nosso)

Portanto, no presente caso, tratando-se de alteração da LOA, não restam dúvidas de que, por constituir decorrência lógica da sua execução, passará a ser parte integrante de seus dispositivos orçamentários daquele referido exercício, se aprovada. Desse modo, a partir de uma interpretação sistêmica, a iniciativa de lei que altera a LOA também é privativa do Poder Executivo, o que foi devidamente respeitado, **não havendo qualquer irregularidade formal no Projeto de Lei nº 26/2021.**

II.I - DO ASPECTO MATERIAL DO PROJETO DE LEI

Inicialmente, devemos esclarecer que a matéria orçamentária é de competência concorrente de todos os entes federados, englobando a prerrogativa de estimar as receitas, fixar as despesas e legislar sobre todo o processo de execução orçamentária, incluindo suas alterações.

No orçamento público são instrumentalizadas as políticas públicas que permitem ao governo planejar e garantir o direito dos cidadãos por meio da dinâmica jurídico-financeira da Administração. Nesse sentido, a Lei Federal nº 4.320/64 estatuiu as normas

gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes da federação.

O art. 2º da referida Lei dispõe que a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, em observância dos princípios jurídico-orçamentários da unidade, da universalidade e da anualidade.

O princípio da unidade é aquele “segundo o qual os orçamentos de todos os órgãos que constituem o setor público devem fundamentar-se segundo uma única política orçamentária, estruturarem-se uniformemente e ajustarem-se a um método único”⁴. Já o princípio da universalidade diz que a lei orçamentária deve compreender todas as receitas e todas as despesas pelos seus valores e estimativas totais⁵.

Por fim, o princípio da anualidade, como o próprio nome já diz, refere-se à periodicidade anual da matéria orçamentária. Este é provavelmente o princípio mais clássico de todos e possui origem inglesa. No Brasil, a anualidade do orçamento restou-se expressamente consagrado pela Lei nº 4.320/64, bem como pelo art. 165 da Constituição Federal, uma vez que, em seu inciso III, constam que os orçamentos serão anuais.

Vale dizer, no entanto, que existem vários outros princípios orçamentários de grande importância como, por exemplo, os princípios da clareza, da especificação, da exclusividade, da não vinculação, da prévia autorização, da publicidade, do equilíbrio, da exatidão, da flexibilidade, da programação e da regionalização. Contudo, não cabe detalhar cada um deles para o que se busca com este parecer.

Pois bem, discorrido sobre alguns aspectos gerais e principiológicos da matéria orçamentária, faz-se necessário esclarecer o funcionamento do sistema orçamentário

⁴ SENADO. Orçamento. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>>

⁵ Ibidem.

brasileiro. Para James Giacomini⁶, “o orçamento é tanto uma lei propriamente dita, como uma operação administrativa”. Isso porque o orçamento somente é uma lei, caso haja a ocorrência de atos administrativos anteriores, como o lançamento de tributos, por exemplo.

O conteúdo dos orçamentos das entidades governamentais é resultado de diversas decisões e escolhas decorrentes do processo de gestão que se relacionam a dois institutos financeiros distintos: a receita e a despesa. A receita pública compreende os ingressos de recursos financeiros nos cofres públicos, que se desdobram em ingressos extraorçamentários (entradas financeiras de natureza compensatória) e orçamentários (disponibilidade de recursos financeiros para o erário).

As receitas públicas podem ser divididas quanto à sua natureza, sendo que a Lei nº 4.320/64, em seu art. 11, prevê que receitas se classificam entre as receitas de capital e as receitas correntes. As receitas de capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão de bens e direitos em pecúnia; e dos recursos recebidos de outras pessoas, que se destinam a atender as despesas de capital e o superávit orçamentário. Por sua vez, as receitas correntes são aquelas de natureza tributária, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, dentre outras, desde que destinadas a atender as despesas correntes.

8

Dito isso, necessário se faz esclarecer o que são as despesas e como suas terminologias se comunicam com o presente caso. Pois bem, entende-se por despesa pública o conjunto de dispêndios por parte da Administração Pública a fim de saldar os gastos fixados nas leis orçamentárias, visando à realização e o funcionamento dos serviços. Ou seja, trata-se da parte do orçamento que inclui todas as autorizações para o gasto do dinheiro público.

Assim como a receita, as despesas também se dividem entre as de capital e as correntes. As despesas de capital são os gastos efetuados com o objetivo de criar novos bens

⁶ GIACOMINI, James. Orçamento Governamental. São Paulo: Editora Atlas, 2019, p. 193.

de capital ou adquirir bens de capital já em uso, ou seja, causam alteração patrimonial no Poder Público. Alguns exemplos de despesa de capital são a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos e materiais permanente, dentre outros. Logo, **a construção da sede do Corpo de Bombeiros de Iturama constitui despesa de capital.**

Já as despesas correntes, são aqueles gastos de natureza operacional que a Administração Pública realiza para promover a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos, ou seja, não alteram o patrimônio público. São exemplos de despesas correntes os gastos com o pessoal, os materiais de consumo, os juros, os benefícios da seguridade social, dentre outros.

Pois bem, passemos agora a entender melhor como funciona o orçamento no Brasil a partir da compreensão das leis orçamentárias. As principais regulamentações da matéria orçamentária nacional se são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA está previsto no art. 165, inciso I da Constituição Federal e conceitua-se como a lei ordinária que estabelecerá, de forma regionalizada e em médio prazo, mais especificamente 04 (quatro) anos, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como para os programas de duração continuada.

Trata-se o PPA de instrumentalização da ação planejada do governo, privilegiando o estabelecimento de orientações gerais e mais amplas de todo o processo orçamentário de cada um dos entes. A sua natureza é essencialmente estratégica, sendo que, no Direito Financeiro, compreende a lei orçamentária de maior hierarquia normativa, devendo a LDO e a LOA estar de acordo com suas disposições.

A LDO é a lei ordinária que estabelece as metas e prioridades da Administração Pública, bem como as despesas de capital do ano seguinte a fim de orientar a elaboração da

LOA. A LDO basicamente “enseja aos poderes executivo e legislativo porem-se de acordo sobre uma série de temas antes de o projeto de lei orçamentária ser elaborado, apreciado, aprovado e posto em execução”⁷.

As principais atribuições da LDO é orientar a elaboração da LOA, antecipar a programação orçamentária do ano seguinte quanto às metas e prioridades, antecipar as alterações tributárias, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento, estabelecer parâmetros para a fixação das remunerações e estipula os limites para a elaboração das propostas orçamentárias dos outros poderes e entidades administrativas.

A Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) encarrega a LDO de dispor sobre o equilíbrio entre as receitas e as despesas a partir da análise da forma de utilização e montante da reserva de contingência que integrará a LOA. Ou seja, toda LOA será precedida de uma LDO para aquele exercício financeiro específico.

10

Por último, temos a LOA que constitui o orçamento propriamente dito, estimando as receitas e fixando as despesas para determinado exercício. Esta lei rege-se pelo princípio da exclusividade, ou seja, nela não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, exceto em casos de autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito..

Desse modo, a LOA constitui ato normativo bastante objetivo, de modo que o Poder Executivo não poderá fugir de seu escopo a fim de evitar distorções e disposições infundadas relativas às verbas públicas. No caso do município de Iturama, a LOA do exercício de 2021 compreende a Lei Municipal nº 4.914, de 30 de dezembro de 2020.

Nela, foi estimada a receita de R\$170.986.440,00 (cento e setenta milhões e novecentos e oitenta e seis mil e quatrocentos e quarenta reais), sendo a despesa fixada no

⁷ Ibidem, p. 225.

mesmo valor. No art. 2º, previu-se que as despesas de capital seriam de R\$22.470.500,00 (vinte e dois milhões e quatrocentos e setenta mil e quinhentos reais).

Não o bastante, verifica-se que foi anexada à LOA 2021 a Emenda Impositiva nº 01/20 que prevê o valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) sob a justificativa da “necessidade de ajuda de custeio da construção da sede dos Bombeiros em Iturama, o que beneficiará toda a população local e regional”.

A fim de esclarecer o que se trata a referida emenda, devemos destacar que existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento: de comissão, da relatoria, individual e de bancada, esta última que parecer ser a aplicável no presente caso, uma vez que a referida emenda é de autoria de todos os vereadores municipais. Pois bem, sabendo que se tratou de emenda de bancada, verifica-se ainda sua natureza impositiva que, basicamente, conceitua-se pela obrigatoriedade da Administração Municipal de executá-la.

11

Face a todo o exposto, **passemos a análise do caso concreto.**

O Projeto de Lei nº 26/2021 visa alterar a LOA para cancelar o saldo orçamentário vinculado à emenda impositiva de construção da sede dos Bombeiros para autorizar o remanejamento, transposição e abertura de créditos suplementares do saldo orçamentário relativo às dotações da saúde.

Pois bem, entende-se por créditos suplementares aqueles necessários quando a dotação é insuficiente para atender a despesa e, para tanto, deve ser reforçada. Essa possibilidade está prevista no art. 165, §8º da Constituição Federal e está regulamentada no art. 7º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64 que diz o seguinte:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas às disposições do artigo 43;
[...]

O art. 43 da referida lei, diz que “a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição de justificativa”. Tão logo, verifica-se que a abertura de crédito suplementar é, de fato, um instrumento orçamentário válido.

Destaca-se que o art. 167, inciso V da Constituição Federal prevê que a abertura de créditos suplementares precisa de autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes, o que foi feito no caso. Isso porque foi elaborado o Projeto de Lei em conformidade com a iniciativa privativa do Executivo, bem como indicado e detalhado o valor e a dotação específica que se pretende saldar.

Os supramencionados dispositivos sobre a abertura de créditos suplementares foram inclusive regulamentados na LDO Iturama – 2021 (Lei nº 4.882/20) no limite de 7% (sete por cento) da despesa fixada. Segue, *in verbis*:

12

Art. 12. Fica autorizado o Poder Executivo na Execução Orçamentária de 2021:

[...]

II - abrir créditos suplementares às dotações do presente orçamento, até o limite máximo de 7 % (sete) da despesa fixada;

[...]

Não o bastante, a LOA Iturama – 2021 reforçou expressamente esta permissibilidade. Vejamos:

Art. 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Desse modo, fica demonstrado que é possível abrir créditos suplementares às dotações do orçamento de 2021, desde que respeitem o limite de até 7% (sete por cento) da

despesa fixada para aquele exercício. O valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) da Emenda Impositiva nº 01/20 é inferior ao referido percentual, o que demonstra que **não há óbice para a pretendida abertura de créditos suplementares.**

No que tange à autorização do remanejamento e transposição das dotações orçamentárias, sua possibilidade encontra-se expressa no texto constitucional, no inciso VI do art. 167. Essas técnicas são chamadas pela doutrina de TRT (transposição, remanejamento e transferência). Verifica-se que a aplicação das técnicas de TRT no valor absoluto da Emenda Impositiva nº 01/20 implica na anulação total de dotação orçamentária - no caso, aquela para construção da sede dos Bombeiros de Iturama.

Sobre isso, a Lei Federal nº 4.320/64 dispõe em seu art. 43, §1º, inciso III que depende de autorização legal a anulação parcial ou total de dotação orçamentária. Neste mesmo sentido, a LOA Iturama – 2021 reforça este dispositivo com a seguinte redação:

Art. 7º Durante a execução orçamentária fica o Executivo Municipal autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 7% (sete por cento) da despesa fixada nesta Lei, para reforçar dotações que se tornarem insuficientes, podendo para tanto:

I - Anular parcial ou totalmente dotações orçamentárias, conforme disposto no inciso III, § 1º, art. 43 da Lei Federal n.º 4320/64;

[...]

Por consequência, esta possibilidade de TRT também encontra previsão na LDO Iturama – 2021 (Lei nº 4.882/20). Vejamos:

Art. 12. Fica autorizado o Poder Executivo na Execução Orçamentária de 2021:

[...]

IV – transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de uma unidade para outra;

[...]

