

INICIATIVA LEGISLATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

Autoria:

Sidnei Di Bacco
Advogado

Através de ato da mesa executiva, as câmaras municipais podem abrir crédito adicional suplementar em seu próprio orçamento.

Regra geral, as leis que dispõem sobre matéria orçamentária são de "iniciativa privativa" do prefeito municipal, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, e o art. 133, da Constituição do Estado do Paraná.¹ O preceito vale para todas as leis que tratam de matéria orçamentária: planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e créditos adicionais (suplementares e especiais). Os créditos adicionais extraordinários são exceções, pois são abertos por decreto do executivo, que deles dará imediato conhecimento ao legislativo, e servem para custear despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (arts. 41, inciso III, e 44, da Lei 4.320/1964, e art. 167, § 3º, da Constituição Federal).

A doutrina costuma diferenciar entre "iniciativa legislativa privativa" e "iniciativa legislativa exclusiva": a primeira admite a participação concorrente de outra pessoa ou órgão, enquanto a segunda é atribuída a uma entidade apenas, com eliminação das demais.² As constituições dos entes federativos geralmente utilizam a locução "iniciativa privativa" para se referirem à atribuição do chefe do executivo de começar o processo legislativo em matéria orçamentária, significando dizer, se aceita a diferenciação exposta, que, no âmbito municipal, além do prefeito, outras pessoas podem ser autorizadas a apresentar projetos de leis relativos a matérias orçamentárias.³

O **Tribunal de Contas do Paraná** entende que a câmara possui iniciativa legislativa em matéria orçamentária nos seguintes termos: abertura de créditos adicionais suplementares em seu próprio orçamento,

¹ Iniciativa legislativa é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao legislativo. É conferida concorrentemente a mais de uma pessoa ou órgão, mas, em casos expressos, é outorgada com exclusividade a um deles apenas. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 497.

² Adota-se, por analogia, distinção que os constitucionalistas DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO e JOSÉ AFONSO DA SILVA fazem entre "competência legislativa privativa" e "competência legislativa exclusiva", quando tratam da repartição das competências legislativas entre os entes federativos na Constituição Federal. A competência exclusiva é indelegável, atribuída a uma entidade com exclusão das demais. A competência privativa é delegável, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação e de competência suplementar. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 85/87.

³ Em sentido contrário, entendendo que a iniciativa das leis orçamentárias é de competência exclusiva do executivo, MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. 25ª ed. IBAM: Rio de Janeiro, 1993, p. 90.

desde que a fonte de custeio seja a anulação parcial ou total de suas próprias dotações orçamentárias (ou seja, remanejamento de dotações).⁴

O art. 7º, inciso I, da Lei 4.320/1964, faculta a inclusão, na lei orçamentária anual, de dispositivo que consinta ao executivo abrir créditos adicionais suplementares até determinada importância, e tal permissão pode, eventualmente, ser estendida ao legislativo. Nessa hipótese, o executivo (e o legislativo) pode abrir créditos suplementares, através de decretos (ato da mesa executiva, no segundo caso), sem necessidade de lei, uma vez que a autorização já está contida no próprio orçamento. Confirma-se a lição da doutrina especializada:⁵

Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo, terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto.

Entretanto, a fim de evitar burocracia, a Lei n. 4.320, no seu art. 7º, I, e a Constituição do Brasil, pelo art. 167, § 8º, autorizam a inclusão, na lei do orçamento, de dispositivo que permite ao executivo abrir créditos suplementares até determinado limite. Assim, sendo, o Executivo tem competência legal para abrir créditos suplementares, através de decretos, sem, entretanto, ouvir necessariamente o Legislativo, uma vez que a competente autorização já lhe é dada na própria lei do orçamento.

Ocorre, no entanto, que o limite fixado para a abertura dos créditos suplementares pode esgotar-se. Neste caso, então, o executivo terá necessidade de pedir nova autorização ao Legislativo, ou tantas autorizações quantas forem necessárias para abertura de novos créditos suplementares.

Em síntese, a autorização concedida na lei do orçamento, para a abertura dos créditos suplementares, é válida até o limite fixado naquele instrumento, conforme o disposto no art. 7º, inciso I, desta lei.

Os créditos especiais, por se referirem a despesas novas, serão sempre autorizados previamente por lei e abertos por decreto do Executivo.

Os créditos suplementares e especiais poderão ser autorizados e abertos em qualquer época do ano, desde que a Lei Orgânica dos Municípios não estabeleça prazo para tal.

Lembramos, entretanto, que se faz necessária uma distinção:

- 1 - a autorização é dada em lei;
- 2 - a abertura dos créditos adicionais, especiais e suplementares, por decreto do Executivo.

Importa registrar que a autorização contida no art. 7º, inciso I, da Lei 4.320/1964 direciona-se exclusivamente aos créditos adicionais suplementares. Estão excluídos, portanto, os créditos adicionais especiais,

⁴ Inteligência manifestada por técnicos da Diretoria de Contas Municipais, consultados informalmente.

⁵ MACHADO JÚNIOR e REIS, "op. cit.", p. 90/91.



que, por se referirem a despesas novas, serão sempre autorizados previamente por lei e, em regra, abertos por decreto do executivo.