



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

Parecer Jurídico nº 278/2019.

Referência: Projeto de Lei nº 038/GP/2019.

Autoria: Executivo Municipal.

Ementa: *"ALTERA A LEI Nº 840/2017 (PPA EXERCÍCIO 2018/2021), A LEI Nº 880/2018 (LDO EXERCÍCIO DE 2019), E ABRE **CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO** CONFORME ART. 43 § 1º INCISO II DA LEI 4.320/64, NA LEI Nº 889/2018 (LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2019) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

1. RELATÓRIO

Foi encaminhada à Assessoria Jurídica dessa Casa, para análise e parecer sobre o Projeto de Lei nº 038/GP/2019, de autoria do Executivo Municipal – Mensagem nº 038/2019, que tem como objetivo a abertura de crédito adicional especial por Excesso de Arrecadação no orçamento de 2019, e dá outras providências.

Na referida mensagem de projeto encaminhando a esta Casa de Leis, esclarece o Executivo que o respectivo Projeto de Lei tem o condão de criar crédito adicional especial por Excesso de Arrecadação para custear despesas com despesa de custeio com recursos do Fundo do Sistema Único de Saúde – SUS, proposta nº 36000250379201900, através de Emendas Parlamentares nº 20480016 (Sen. Valdir Raupp) e nº 26330009 (Sen. Acir Gurgacz).

É o breve relatório, passo a análise jurídica.

2. PARECER

2.1. Da Competência e Iniciativa



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, em consonância com o art. 30, inciso I da Carta Magna e no art. 8, I, da Lei Orgânica Municipal.

Trata-se de propositura de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispões o art. 37, I, alínea “c” da Lei Orgânica Municipal.

Sendo assim, quanto à competência e iniciativa este Jurídico OPINA favorável a tramitação do Projeto de Lei em comento.

2.2. DA LEGALIDADE

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal que visa à abertura de crédito adicional especial por Excesso de Arrecadação, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), cujo objetivo é autorizar a abertura de crédito adicional especial por Excesso de Arrecadação, no qual será utilizado à destinação de suplementação de dotações orçamentárias no orçamento vigente.

Segundo o Projeto de Lei os recursos financeiros são provenientes do excesso de arrecadação decorrente da Fonte – 1.027.0007 – Piso de Atenção Básica – PAB.

O projeto de lei em comento alterará a Lei nº 840/2017 (PPA exercício 2018/2021) a Lei nº 880/2018 (LDO exercício 2019) e abre crédito adicional especial por superávit financeiro conforme art. 43, § 1º, Item II e § 3º, da Lei nº 4.320/64, e na Lei nº 889/2018 (Lei Orçamentária Anual para 2019).

O princípio da legalidade encontra embasamento legal no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal que dispõe que *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*. Referido princípio é também conhecido como legalidade geral, que deve nortear toda a sociedade brasileira, baseado no positivismo que impera no nosso ordenamento jurídico.

Tendo em vista que o objeto do Projeto de Lei consiste em abertura de crédito especial por recursos vinculados, no qual será utilizados recursos do que estabelece o art. 43, da Lei Federal nº 4.320/64, *in verbis*:



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

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:

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

§ 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.

Consoante ensinamento do saudoso Hely Lopes Meireles, dentro da administração Pública *“a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”*.

Nessa seara diferentemente do estabelecido para os administrados em gerais, dentro da Administração Pública o gestor somente pode fazer aquilo que está permitido em lei, não podendo dela se afastar sob pena de cometimento de flagrante ilegalidade.

Assim, por prever a necessidade de abertura de crédito adicional especial por recursos vinculados, o presente projeto de lei atende ao princípio da legalidade, tendo em vista que o objeto do mesmo somente pode ser executado pelo Executivo Municipal através de Lei aprovada pela Câmara Municipal de vereadores.

2.3. DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios Orçamentários visam estabelecer regras norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia

Estado de Rondônia

Assessoria Jurídica

de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – são estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina.

Neste caso é importante consignar que o respeito do ente público com os princípios é basilar para um orçamento público equilibrado e que respeite os mandamentos constitucionais.

Nessa seara temos como princípios orçamentários a unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, orçamento bruto, legalidade, publicidade, transparência, não-vinculação de receitas de impostos.

Pelo princípio da unidade previsto, de forma expressa, pelo *caput* do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, determina existência de orçamento único para cada um dos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – com a finalidade de se evitarem múltiplos orçamentos paralelos dentro da mesma pessoa política. Com isso, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Já o princípio da universalidade é estabelecido, de forma expressa, pelo *caput* do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da Carta Magna, determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O princípio da anualidade ou periodicidade é estipulado, de forma literal, pelo *caput* do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, no qual delimita o exercício financeiro orçamentário: período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir. Segundo o art. 34 da 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

A exclusividade está previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, estabelecendo que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

recita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei.

O orçamento bruto está previsto pelo art. 6º da Lei nº 4.320/64, obriga registrarem-se receitas e despesas na LOA pelo valor total bruto, vedadas quaisquer deduções.

O princípio da legalidade apresenta o mesmo fundamento do princípio da legalidade aplicado à administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, se subordina aos ditames da lei.

A publicidade é o princípio básico da atividade da Administração Pública no regime democrático, está previsto no caput do art. 37 da Constituição de 1988. Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei, sendo esta a que autoriza os poderes a execução de suas despesas.

O princípio da transparência aplica-se também ao orçamento público, pelas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, que determinam ao governo, por exemplo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa.

Por derradeiro o princípio da não-vinculação (não-afetação) das receitas de impostos previsto no inciso IV do art. 167 da CF/1988 veda vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal.

Todos esses princípios são norteadores da Administração Pública e são diretrizes a serem seguidas por todos os operadores do ramo do Direito Financeiro.

2.4. DO CRÉDITO ESPECIAL



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia

Estado de Rondônia

Assessoria Jurídica

Preliminarmente é importante consignar que crédito especial são os créditos destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, isso significa que a dotação nunca existiu anteriormente, necessitando ser aprovada da Lei Orçamentária Anual do ente público. Nesse ponto, vejamos o conceito previsto na Lei Federal nº 4.320/1964, em seu art. 41, *in verbis*:

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

[...]

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

Nesse diapasão a Constituição da República Federativa do Brasil é muito elucidativa no seu art. 167, V em que obriga a prévia autorização legislativa para abertura de crédito suplementar ou especial, bem como a indicação dos recursos correspondentes, senão vejamos:

Art. 167. São vedados:

[...]

V – abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Na linha do outrora explanando, a abertura de crédito suplementar pode ocorrer pelo superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; excesso de arrecadação; anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei e o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Todas as formas explanadas anteriormente possibilitam a abertura de crédito suplementar, desde que juridicamente e atuarialmente comprovado. O objetivo do legislador foi manter o equilíbrio financeiro das contas públicas,



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

evitando a abertura desenfreada de créditos suplementares ou especiais sem a correspondente fonte de recursos, o que pode prejudicar sobremaneira a saúde orçamentária e financeira do ente público.

2.5. DO CONVÊNIO PÚBLICO

O instituto convênio é definido na Portaria Interministerial nº 242, de 30 de dezembro de 2016 como instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para os órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Doutrinariamente os convênios são interesses concomitantes de diferentes entes públicos para a resolução de problemas sociais comuns. Difere sobremaneira dos contratos públicos, visto que nesses existe interesses contrapostos, ou seja, de um lado a Administração Pública contratante desejando algum bem ou serviço e, de outro, o contratado almejando o retorno financeiro, lucro.

Nesse sentido a celebração de convênios públicos, consoante estabelecido na legislação pátria, necessita de orçamento público para efetivar sua execução, o que somente pode ocorrer com aprovação da Casa Legislativa.

Desta forma, mui acertadamente agiu o Executivo Municipal ao propor o presente projeto de lei visando abertura de crédito adicional especial em recursos vinculados.

2.6. DO SUPERÁVIT FINANCEIRO

Destaca o Executivo Municipal que o projeto de lei em epígrafe está consubstanciado no superávit financeiro. Por superávit financeiro entende-se que é a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais e as operações de créditos a eles vinculados.



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

Diante disso o superávit financeiro apurado, consoante entendimento do TCE-RO deve ser repartido entre os entes públicos, nas proporções cabíveis a cada um. Desta forma, o superávit financeiro apurado pelo Executivo Municipal deve ser repartido proporcionalmente com o Poder Legislativo Municipal garantindo assim a independência dos poderes.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se no sentido de que o processo legislativo que objetiva a criação crédito adicional especial por Recursos Vinculados, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), encontra-se consubstanciado na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais pertinentes a matéria.

É o parecer, s.m.j.

Primavera de Rondônia, 21 de outubro de 2019.

Leonardo Falcão Ribeiro
OAB/RO 5.408