



**Câmara Municipal de Primavera de Rondônia**  
Estado de Rondônia Assessoria Jurídica

**PARECER Nº 57/2022**

Câmara Municipal de Primavera de Rondônia.

Ementa: Projeto de Lei Ordinária Nº 020/GP-2022 – altera a lei 1061/2021 (PPA EXERCÍCIO 2022/2025), A LEI Nº 1062/2021

(LDO 2022), e abre crédito adicional especial por superávit financeiro, conforme art. 43, §1º item I da Lei 4.320/64, na Lei nº 1075/2021 (Lei Orçamentária Anual para 2022) e dá outras providências.

Autoria: Poder Executivo

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta encaminhada a esta assessoria jurídica visando análise quanto ao Projeto de Lei Ordinária Nº 020/GP-2022, altera a lei 1061/2021 (PPA EXERCÍCIO 2022/2025), A LEI Nº 1062/2021 (LDO 2022), e abre crédito adicional especial por superávit financeiro, conforme art. 43, §1º item I da Lei 4.320/64, na Lei nº 1075/2021 (Lei Orçamentária Anual para 2022) para custear despesas com medicamentos, conforme Mensagem 020/2022.

O valor pleiteado a título de crédito adicional especial é da ordem de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

É o breve relatório. Passo a análise jurídica.

**2. PARECER**

**2.1. DA LEGALIDADE**

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



**Câmara Municipal de Primavera de Rondônia**  
Estado de Rondônia Assessoria Jurídica

Tendo em vista que o objeto do Projeto de Lei consiste em abertura de crédito adicional suplementar, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), cujo objetivo é a criação de créditos orçamentários para custeio com medicamentos, somente pode ser iniciado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, por força do disposto na Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

[...]

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

Art. 60 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

[...]I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

Desta forma, atendido a este requisito, não há qualquer infringência quanto ao princípio da iniciativa do Processo Legislativo, ou seja, vício de iniciativa.

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 senda 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 ilegalidade.

Desta forma e por prever a necessidade de abertura de crédito adicional suplementar, 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.



**Câmara Municipal de Primavera de Rondônia**  
Estado de Rondônia Assessoria Jurídica

**2.2. DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS**

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

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

Nesse diapasão 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. Dessa forma, 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 Constituição Federal, 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, delimita o exercício financeiro orçamentário: período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se



**Câmara Municipal de Primavera de Rondônia**  
Estado de Rondônia Assessoria Jurídica

referir. Segundo o art. 34 da Lei nº 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, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita 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/ 1964, obriga registrarem-se receitas e despesas na LOA pelo valor total e 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 Magna Carta de 1988. Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei, sendo esta a que autoriza aos 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) da 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.



**Câmara Municipal de Primavera de Rondônia**  
Estado de Rondônia Assessoria Jurídica

**2.3. DO CRÉDITO SUPLEMENTAR**

Preliminarmente é importante consignar que crédito suplementar são os créditos destinados ao reforço de dotação orçamentária específica, isso significa que a dotação já existe previamente aprovada na Lei Orçamentária Anual do ente público, mas que não foi suficiente para adimplir as obrigações existente dentro do exercício. Vejamos o conceito previstos na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 41, *in verbis*:

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

I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;

Nessa 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, vejamos:

Art. 167. São vedados:

(...)

V - a 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, 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.



**Câmara Municipal de Primavera de Rondônia**  
Estado de Rondônia Assessoria Jurídica

**2.4. DO SUPERÁVIT FINANCEIRO**

Destaca o Executivo Municipal que o projeto de lei em epígrafe está consubstanciado no superávit financeiro / excesso de arrecadação. 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.

Diante disso, o superávit financeiro apurado, consoante entendimento do TCE-RO deve ser devidamente repartido entre os entes públicos, nas proporções cabível a cada um. Desta forma, o superávit financeiro apurado pelo Executivo Municipal deve ser repartido proporcionalmente como 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 do crédito adicional especial, no valor de de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) encontra-se consubstanciado na Constituição Federal e na leis infraconstitucionais pertinentes a matéria.

Alerte-se que compete ao Executivo Municipal repassar proporcionalmente ao superávit financeiro / excesso de arrecadação o valor devido ao Poder Legislativo.

Porto Velho, 10 de março de 2022.

**Leonardo Falcão Ribeiro**  
OAB/RO 5.408