



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia Assessoria Jurídica

PARECER Nº 53/2022

Câmara Municipal de Primavera de Rondônia.

Ementa: Projeto de Lei Ordinária Nº 021/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 021/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 combustível, conforme Mensagem 021/2022.

O valor pleiteado a título de crédito adicional especial é da ordem de R\$ 40.000,00 (quarenta 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\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), cujo objetivo é a criação de créditos orçamentários para custeio com combustível, 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 R\$ 40.000,00 (quarenta 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