



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

Parecer Jurídico nº 680/2023

Referência: PLO 070/GP/2023

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: “ALTERA A LEI Nº 1061/2021 (PPA EXERCÍCIO 2022/2025), A LEI Nº 1070/2022 (LDO EXERCÍCIO DE 2023), E ABRE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL POR RECURSO VINCULADO CONFORME ART. 43 § 1º ITEM III DA LEI 4.320/64, NA LEI Nº 1194/2022 (LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2023) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

1. RELATÓRIO

Foi encaminhada à Assessoria Jurídica desta Casa, para análise e parecer sobre o PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 070/GP/2023, de autoria do Executivo Municipal, que tem como objetivo a abertura de crédito adicional especial por recurso vinculado e dá outras providências.

Na mensagem de projeto encaminhado a esta Casa, consigna o Executivo custear despesas com manutenção da Educação Infantil, repasse esse das transferências diretas do FNDE.

Ademais, o valor pleiteado a título de crédito adicional suplementar é da ordem de R\$147.838,14 (cento e quarenta e sete mil, oitocentos e trinta e oito reais e quatorze centavos).

É o breve relatório.

Passo a análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA LEGALIDADE



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

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.

Tendo em vista que o objeto do Projeto de Lei consiste em abertura de crédito adicional especial no qual será utilizado recursos de que trata o art. 43, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, *in verbis*:

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.

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 especial, 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

2.1.2. 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 ínterim 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



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

despesas registradas na LOA irão se 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 prevista 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.



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

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

2.1.3. DO CRÉDITO ESPECIAL

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 na Lei Orçamentária Anual do ente público. 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:

(...)

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, 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 especial 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 especial, desde que juridicamente e atuarialmente comprovado. O objetivo do legislador foi manter o equilíbrio financeiro das contas públicas, evitando a abertura desenfreada de



Câmara Municipal de Primavera de Rondônia
Estado de Rondônia
Assessoria Jurídica

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

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se no sentido de que o processo executivo que objetiva a criação do crédito adicional especial por recurso vinculado no valor de R\$147.838,14 (cento e quarenta e sete mil, oitocentos e trinta e oito reais e quatorze centavos), encontra-se consubstanciado na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais pertinentes à matéria.

Porto Velho, 14 de dezembro de 2023.

Leonardo Falcão Ribeiro
OAB/RO 5.408