

I. RELATÓRIO:

Submete-se à análise desta Assessoria Jurídica o Projeto de Lei nº 003/GP/2026, encaminhado por meio da Mensagem de Lei nº 003/GP/2026, do Poder Executivo do Município de Primavera de Rondônia/RO, que “dispõe sobre abertura de crédito adicional suplementar por superávit financeiro e dá outras providências”, com previsão de suplementação no valor de R\$ 135.000,00, alocada na Secretaria Municipal de Administração e Fazenda, para custeio de subvenções sociais, com indicação de fonte de recursos vinculada a superávit financeiro de exercícios anteriores, na rubrica “Recursos não Vinculados de Impostos”.

Da exposição de motivos constante da Mensagem, extrai-se que a finalidade material da abertura do crédito consiste em viabilizar repasse de recursos à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais APAE de Primavera de Rondônia, entidade sem fins lucrativos, apresentado o repasse como medida de relevante interesse público e alinhada às políticas públicas municipais, com cobertura financeira atribuída ao superávit apurado no exercício de 2025, conforme planilha anexa.

O objeto do presente parecer, portanto, é aferir a conformidade jurídico-formal e jurídico-material da proposição, à luz do regime constitucional-orçamentário, das normas gerais de direito financeiro, das regras de responsabilidade fiscal e do marco regulatório aplicável às transferências voluntárias a entidades privadas sem fins lucrativos, especialmente quando classificadas contabilmente como subvenções sociais, indicando, ao final, as cautelas e adequações técnicas necessárias para mitigação de riscos de nulidade, glosa, responsabilização e rejeição de contas.

II. DO PARECER JURÍDICO - DA ANÁLISE JURÍDICA:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação se restringe à análise da dúvida estritamente jurídica "in abstracto" ora apresentada, limitando-se aos aspectos jurídicos da matéria em questão. Ressalta-se, desde já, que este parecer não aborda aspectos técnicos, administrativos, econômicos ou financeiros, nem qualquer outra questão que demande o exercício de conveniência ou discricionariedade por parte da Administração.

Importa destacar que a emissão deste parecer não implica em endosso ao mérito administrativo, uma vez que a análise ora realizada recai exclusivamente sobre o âmbito jurídico, sem adentrar as competências técnicas que são próprias da Administração Pública.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO:

A Constituição da República, ao disciplinar o regime jurídico-orçamentário, estabelece verdadeira cláusula de legalidade estrita para a movimentação das dotações públicas, vedando expressamente a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indispensável dupla garantia: a prévia autorização legislativa e a correspondente indicação dos recursos que lhe darão suporte, nos termos do art. 167, inciso V.

Trata-se de comando que não se limita a formalismo procedimental, mas traduz uma exigência material de controle democrático do gasto público, impondo transparência, rastreabilidade e responsabilidade fiscal na alteração do orçamento, de modo a impedir que o Executivo, por ato unilateral, amplie despesas sem o crivo político-legislativo e sem lastro financeiro idôneo.

No caso concreto, tal núcleo mínimo de juridicidade mostra-se, em princípio, observado pelo Projeto de Lei Orçamentária em exame, pois o texto autoriza a abertura do crédito e, simultaneamente, aponta a fonte de cobertura como "superávit financeiro", delimitando com precisão o montante de R\$ 135.000,00 e promovendo a discriminação da dotação e da fonte, o que, sob a ótica da conformidade formal imediata, atende ao requisito constitucional de autorização e indicação de recursos.

Ainda nesse contexto, cumpre enfatizar que, sob a disciplina da Lei nº 4.320/1964, não é indiferente a modalidade de crédito adicional escolhida, pois o sistema legal confere a cada espécie finalidade própria e pressupostos distintos, vinculando a validade do ato à correção do enquadramento jurídico.

O crédito suplementar tem por escopo reforçar dotação já existente na Lei Orçamentária Anual, isto é, aumentar a autorização de despesa previamente prevista, quando se revele insuficiente; ao passo que o crédito especial, por sua vez, destina-se a criar dotação inexistente no orçamento, introduzindo autorização nova para despesa até então não contemplada, conforme a distinção estabelecida no art. 41 da Lei nº 4.320/1964.

É precisamente por isso que a referência constante da Mensagem à “criação de uma unidade de despesa” voltada a subvenções sociais não pode ser tratada como expressão neutra ou meramente descritiva: se, de fato, inexistente na LOA vigente dotação específica apta a suportar a despesa pretendida, o enquadramento mais consentâneo com o regime legal tende a ser o crédito especial, e não o suplementar, sob pena de se incorrer em desvio técnico que compromete a higidez do ato por inadequação do instrumento.

Em outras palavras, a legalidade da forma eleita depende da realidade orçamentária subjacente: se há dotação preexistente e se busca apenas seu reforço, a suplementação é juridicamente adequada; se não há dotação e o que se pretende é instaurar autorização nova, a técnica legal reclama crédito especial.

No que se refere ao repasse indicado na Mensagem, direcionado à APAE, impõe-se destacar, com rigor, que a legalidade do PLO, por sua própria natureza, exaure-se no plano da autorização orçamentária, isto é, na criação ou majoração de permissivo de gasto dentro do orçamento público.

A abertura do crédito, embora condição necessária para a despesa, não se converte, por si só, em autorização automática para a transferência financeira a entidade privada sem fins lucrativos, pois a execução desse repasse submete-se a um regime jurídico próprio de parcerias e transferências voluntárias, cuja observância é vinculada e inderrogável.

Nesse ponto, incide de modo central a Lei nº 13.019/2014, que estrutura o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e condiciona a destinação de recursos públicos a OSCs à formalização do instrumento adequado, à apresentação e aprovação de plano de trabalho, à definição de metas e resultados, ao estabelecimento de mecanismos de monitoramento e prestação de contas e, como regra, à realização de chamamento público, ressalvadas apenas as hipóteses legalmente tipificadas de dispensa ou inexigibilidade, sempre mediante motivação explícita e demonstração concreta do interesse público e da adequação da entidade ao objeto.

Diante desse encadeamento normativo, conclui-se que, salvo melhor juízo, e levando em consideração que o projeto seguiu os marcos legais, o PLO revela aderência formal ao núcleo constitucional e ao regime geral da Lei nº 4.320/1964 ao prever autorização e fonte de cobertura.

IV. DA CONCLUSÃO:

À vista do exposto, esta Assessoria Jurídica opina que o Projeto de Lei nº 003/GP/2026 é, em linhas gerais, juridicamente viável quanto ao seu objetivo de abrir crédito adicional com indicação de fonte de recursos e finalidade pública declarada, atendendo ao núcleo constitucional de autorização legislativa e indicação de recursos para créditos suplementares e especiais, desde que se comprove a efetiva disponibilidade financeira na fonte indicada e se observe a disciplina legal aplicável.

Frisa-se que a presente manifestação se restringe à apreciação dos aspectos jurídico-legais do projeto legislativo em exame, não abrangendo a avaliação de mérito administrativo, conveniência e oportunidade, tampouco a análise contábil-financeira, que compete aos setores técnicos competentes. A deliberação quanto à aprovação, rejeição ou eventual emenda do PLO insere-se no âmbito de discricionariedade político-legislativa dos(as) Senhores(as) Vereadores(as), nos termos de suas atribuições constitucionais e regimentais.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Respeitosamente,

Porto Velho - RO, 27 de fevereiro de 2026.

Leonardo Falcão Ribeiro
OAB/RO n. 5.408

IFR