

PARECER JURÍDICO

O projeto de lei de nº 016 do ano de 2018, versa acerca da alteração da Lei Municipal nº 1.451/2018 para **inserir a fonte de custeio do crédito adicional especial prevista na citada Lei.**

I - DA COMPETÊNCIA

A - DO MUNICÍPIO

“Art. 5º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I – Legislar sobre assuntos de interesse local;”

B - DO LEGISLATIVO

A competência desta casa está inserida no inciso III do artigo 23 e no inciso XV do artigo 24, ambos da Lei Orgânica Municipal extraem-se, *in verbis*:

“Art. 23 – Compete a Câmara, com a sanção do Prefeito, exceto para o previsto no art. 24, dispor sobre matérias de competência do Município, especialmente sobre:

III – Orçamento anual, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e abertura de créditos suplementares e especiais;

Art. 24 – Compete privativamente à Câmara:

XV – Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;”

C - DO EXECUTIVO

Sob o aspecto da legitimidade para a propositura do presente projeto de lei vislumbra-se, que de acordo com o inciso IV do artigo 35 e com os incisos I e IV do artigo 52 da Lei Orgânica Municipal o poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, extrai-se da mencionada Lei, *in verbis*:

Art. 35 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:



[Signature]

IV - matéria orçamentária e a que **autorize a abertura de créditos** ou conceda auxílios e subvenções; (grifo nosso)

Art. 52 - Compete ao Prefeito:

I - a iniciativa de Leis;

IV - **matéria orçamentária** e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções;

Portanto, conforme consta nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

II - DO REGIMENTO INTERNO

A - DA INCLUSÃO NA PAUTA

REG Art.102 - **Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária**, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, **deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.**

REG Art.88 - **São modalidades de proposição:**

I - proposta de emenda à Lei Orgânica;

II - projeto de lei complementar;

III - projetos de Lei;

IV - projetos de decreto legislativo;

V - projetos de resolução;

VI - projetos substitutivos;

VII - emendas e subemendas;

VIII - vetos;

IX - pareceres das Comissões permanentes;

X - relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;

XI - indicações;

XII - requerimentos;

XIII – representações;

A presente proposição (projeto de lei ordinária) foi protocolada nesta casa no dia **22/06/2018**, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa.

B – DA APRECIÇÃO DO PLENÁRIO

Art.38 – São atribuições do Plenário:

- I – elaborar, com a participação do Poder Executivo, as leis municipais;
 - II – votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;
 - III – legislar sobre tributos e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos serviços municipais;
 - IV – autorizar a abertura de créditos** suplementares e **especiais**, bem como, aprovar os créditos extraordinários;
 - V – autorizar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como, a forma e os meios de pagamento;
 - VI – autorizar a concessão de auxílio e subvenções de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;*
 - VII – autorizar a concessão para exploração de serviços, ou de utilidade pública;
 - VIII – dispor sobre aquisição, administração, utilização e alienação dos bens do domínio do município;
 - IX – autoriza a remissão de dívidas e conceder isenções e anistias fiscais, bem como, dispor sobre moratória e benefícios;
 - X – criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos;
 - XI – dispor sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos;
 - XII – dispor sobre a fixação da zona urbana e de expansão urbana;
 - XIII – dispor sobre a organização e a estrutura básica dos serviços municipais.
 - XIV – estabelecer normas de política administrativa, nas matérias de competência do município;
 - XV – estabelecer o Regimento jurídico dos servidores municipais;
 - XVI – fixar os subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, nos limites e critérios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.
- Parágrafo único – É de competência privativa do Plenário, entre outras:
- I – eleger os membros de sua Mesa e destituí-los na forma regimental;
 - II – elaborar e votar seu Regimento Interno;
 - III – organizar os seus serviços administrativos;
 - IV – conceder licença ao Prefeito e aos Vereadores;
 - V – autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município por mais de dias;
 - VI – criar comissões permanentes e temporárias;
 - VII – apreciar vetos;
 - VIII – cassar o mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;
 - IX – tomar e julgar as contas do Município;

- X - conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem;
- XI - requerer informações do Prefeito sobre assuntos referentes à administração;
- XII - convocar os Secretários para prestar informação sobre matéria de sua competência.

Art.42 - Às Comissões Permanentes incumbe:

II - discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno

Art.43 - Às Comissões Permanentes no âmbito de suas atribuições, cabe, se assim o quiserem, sem a discussão e a deliberação do Plenário, nos termos da Lei Orgânica do Município, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a:

- I - projeto de lei complementar;
- II - projetos de iniciativa de Comissões;
- III - projetos de códigos, estatutos e consolidações;
- IV - projetos de iniciativa popular;
- V - projetos que tenham recebido pareceres divergentes;
- VI - projetos em regime de urgência;
- VII - alienação ou concessão de bens imóveis municipais;
- VIII - alteração do Regimento Interno;
- IX - autorização para todo e qualquer tipo de operação de natureza financeira de interesse do Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Municipal;
- X - projetos que instituem impostos previstos na Lei Orgânica do Município;
- XI - proposta de emenda à Lei Orgânica.

Tendo em vista que a matéria consta no rol do art. 38 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a matéria **não poderá ser aprovada apenas no âmbito das comissões. O projeto de Lei deve tramitar obrigatoriamente pelo plenário.**

C - DAS DISCUSSÕES

Art.143 - Terão uma única discussão as seguintes proposições:

- I - as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;
- II - as que se encontrem em regime de urgência simples;
- III - os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;
- IV - o veto;
- V - os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;
- VI - as emendas.

Art.144 - Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;

§1º - Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º - É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a mesma for

aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.

Conforme podemos vislumbrar no artigo 143 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto de Lei de nº 016 de 2018 deverá ter **duas discussões, salvo se aprovado o regime de urgência.**

D – DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Art.157 – As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.

Art.158 – Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:

- I – código tributário do Município;
- II – código de obras;
- III – código de postura;
- IV – plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;
- V – lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;
- VI – lei instituidora da guarda municipal;
- VII – perda de mandato de Vereador;
- VIII – rejeição de veto;
- IX – criação, reclassificação, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;
- X – fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;
- XI – obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único – Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 – Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

- I – Regimento Interno da Câmara;
- II – concessão de serviços públicos;
- III – concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;
- IV – alienação de bens imóveis do Município;
- V – aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;
- VI – denominação de próprios, vias e logradouros públicos;
- VII – concessão de títulos honoríficos e honorarias;

VIII - concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;
IX - transferência de sede do Município;
X - rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;
XI - alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;
XII - criação, organização e supressão de distritos;
XIII - o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;

Desta feita, a **aprovação deste projeto de lei dependerá do quorum de maioria simples** dos vereadores desta casa legislativa.

E- DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

Art.33 - O Presidente da Câmara **poderá votar** nos seguintes casos:

I - na eleição da Mesa;

II - quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços ou da maioria absoluta dos membros da Câmara;

III - no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente votará, **salvo se ocorrer empate.**

F - DAS COMISSÕES

Art.42 - Às Comissões Permanentes incumbe:

I - estudar as proposições e assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário;

II - discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno.

Parágrafo único - As Comissões Permanentes são as seguintes:

I - Legislação, Justiça e Redação Final;

II - Finanças e Orçamento;

III - Obras, Serviços Públicos, Agroindústria, Comércio e Turismo;

IV - Educação, Saúde e Assistência Social.

Art.52 - Encaminhada qualquer matéria ao Presidente da Comissão Permanente, este designar-lhe-á tramitação imediata.

Art.53 - É de 10 (dez) dias o prazo para qualquer Comissão Permanente pronunciar-se, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

§1º - O prazo a que se refere este artigo será duplicado em se tratando de proposta orçamentária e de processo de prestação das contas do Município.

§2º - O prazo a que se refere este artigo será reduzido pela metade, quando se tratar da matéria colocada em regime de urgência e de emendas e subemendas apresentadas à Mesa.

Art.55 - Escoado o prazo sem que tenha sido proferido o parecer, a matéria será incluída imediatamente na Ordem do Dia, para que o Plenário se manifeste sobre a dispensa do mesmo.

Art.56 - Somente serão dispensados os pareceres das Comissões, por deliberação do Plenário, mediante requerimento escrito de Vereador ou por solicitação do Presidente da Câmara através de despacho nos autos, quando se tratar de proposição colocada em regime de urgência, na forma prevista no §2º do art.53 do Regimento."

O regimento dispõe que as comissões devem estudar e emitir parecer sobre as matérias em tramitação na casa, devendo estes pareceres, em regra, serem votados no plenário.

Cada comissão tem a sua atribuição (art. 57 a 61) e um mesmo projeto poderá ser analisado por várias delas.

"Art.57 - Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, manifestar-se **em todas as posições que tramitem na Casa**, quanto aos aspectos constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico, salvo expressa disposição em contrário deste Regimento.

§3º - A Comissão de Legislação, justiça e Redação Final manifestar-se-á sempre em primeiro lugar.

§4º - A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sobre o mérito da proposição, assim entendida a colocação do assunto sob o prisma de sua conveniência, utilidade e oportunidade, nos seguintes casos:

X - todas as demais matérias não consignadas às outras Comissões;

Art.58 - Compete a Comissão de Finanças e Orçamentos opinar, obrigatoriamente, sobre todas as matérias de caráter financeiro e especialmente quanto ao mérito, quando for o caso de:

I - diretrizes orçamentárias;

II - proposta orçamentária e plano plurianual;

III - matéria tributária;

IV - **abertura de créditos**, empréstimos públicos;
V - proposições que, direta ou indiretamente alterem a despesa ou a receita do Município;

VI - Proposições que acarretam em responsabilidades ao erário municipal ou interessem ao crédito ou ao patrimônio público municipal;

VII - fixação ou aumento dos vencimentos do funcionalismo público;

VIII - fixação e atualização dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores."

No caso em tela, o projeto de lei deverá ser analisado, obrigatoriamente, pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final e pela Comissão de Finanças e Orçamento.

III - DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

A - DA NECESSIDADE DE LEI PARA ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL

"Lei Org. Art. 109 - Nenhuma despesa será ordenada ou satisfeita **sem que exista recurso disponível e crédito votado pela Câmara**, salvo a que correr por conta de crédito extraordinário.

CF- Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**; (grifo nosso)

Lei Org. Art. 110 - **Nenhuma Lei que crie ou aumente a despesa será executada sem que dela conste à indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo**. (grifo nosso)

LC 101/2000 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.**"

Os dispositivos acima inseridos afirmam a necessidade de que se exista lei devidamente aprovada pela câmara para a abertura de crédito adicional, e que **haja recurso disponível para suprir os gastos**.

B - FONTES DE RECURSOS DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR

De acordo com o artigo infraelencado, os créditos adicionais suplementares e especiais devem indicar quais serão as suas fontes de custeio, quais sejam: Superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação de dotação orçamentária e o produto de operações de crédito.

*“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:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. “

A Lei define superávit financeiro como:

§2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Já 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

Neste sentido, salvo melhor juízo, o superávit é verificado de um exercício financeiro para o outro, e o excesso de arrecadação é constatado durante o próprio exercício financeiro.

No caso em tela, o recurso oriundo de convênio foi “entregue” a administração municipal no dia 06/06/2017, portanto, no exercício anterior, o que nos levaria a concluir que se trata de superávit financeiro, pois seria uma diferença positiva que trespassou o exercício financeiro.

Ademais, o Contador do Executivo (Sr. Silvio Cesar Miranda) efetuou parecer contábil e dentre outras observações apontou o seguinte:

“Conforme instruções emanadas do TCE-MG tem-se que fonte de recursos deste tipo de crédito é a fonte 2 superávit financeiro de exercício anterior, em fonte específica.”

Apesar de ter sido categórico no tocante a existir instruções do sobre o TCE-MG não foi anexada ou citada expressamente nenhuma dessas orientações, logo, por prudência decidimos tentar encontrar tal entendimento.

Em breve pesquisa, encontramos o Processo n° 837679 cuja relatoria é do Conselheiro Gilberto Diniz que nos ensina o seguinte:

*“...verifica-se que os recursos oriundos de convênios não constam textualmente como fontes para abertura de créditos adicionais. É que tais recursos, **quando não previstos na LOA** ou estimados em valor inferior ao realizado, **resultarão em excesso de arrecadação**, que é uma das fontes previstas no art. 43, apta a lastrear a abertura de créditos adicionais”*

No mesmo sentido está a consulta n° 873706 da relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão (**atual presidente do TCE-MG**), pinça-se:

*“... embora possa haver alguma dificuldade de interpretação na utilização da nomenclatura **excesso de arrecadação de convênios**, **tal acepção se afigura adequada para definir os recursos orçamentários, oriundos de convênios, que servirão como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais**, ainda que não haja efetivamente, no exercício, arrecadação de receita superior à prevista.”*

Salvo melhor juízo, diante do entendimento exposto acima os recursos oriundos de convênio devem ser identificados como excesso de arrecadação e não como superávit financeiro.

Ademais, no Processo n° 837679 o Conselheiro Gilberto Diniz menciona expressamente as 4 (quatro) fontes de custeio e atesta que no caso de convênio a opção correta é ir no sentido do excesso de arrecadação.

V - DO ENTENDIMENTO FINAL

Diante do exposto, em virtude das consultas encontradas pela Procuradoria, a fonte de recurso deverá ser o convênio SES 5310/2016-EQUIPTOS, **mas** por excesso de arrecadação e não por superávit financeiro, ainda que o recurso tenha “entrado” no exercício anterior.

Não obstante, é curioso pensar que o recurso do convênio “entrou” nos cofres públicos municipais no dia 06/06/2017 e o Poder Executivo

protocolizou na Câmara a LOA de 2018 no dia 01/11/2017, ou seja, quase 3 (três) meses após o prazo máximo legal permitido.

Deste modo, face ao princípio da programação, da unidade, universalidade, o recurso deveria já ter sido incluído na LOA vigente, o que evitaria projetos como este e facilitaria a vida do Chefe do Poder Executivo.

Insta ressaltarmos que, este projeto trata, sobretudo, de direito financeiro, e as análises jurídicas, muitas vezes, só podem ser confeccionadas, com alto grau de certeza, se verificarmos a veracidade dos valores informados pela prefeitura, se a origem é a informada e etc..

Em virtude disso e para obter um maior grau de certeza, sobretudo na área financeira, recomendo, também, o envio deste projeto ao setor de contabilidade desta casa para que se manifeste acerca dos dispositivos financeiros mencionados neste projeto de lei, até mesmo porque o contador (profissão) é pessoa mais apta para verificar esse tipo de matéria.

Fazem parte deste parecer:

Cópia do protocolo da LOA de 2018;

Cópia nº 837679


Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822

Santana da Vargem – MG - 13 de maio de 2018.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DA VARGEM

Praça Padre João Maciel Neiva, 15 – 37.195-000
Fone (035) 3858-1200 - CNPJ 18.245.183/0001-70
administracao@santanadavargem.mg.gov.br

Mensagem nº. 031/2017

Assunto: Encaminha Projeto de Lei

Serviço: Gabinete do Prefeito

Data: Santana da Vargem, 01 de novembro de 2017.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com meus cordiais cumprimentos, utilizo-me do presente para encaminhar-lhe para apreciação desta Egrégia Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 055, de 01 de novembro de 2017, que "Estima a receita e fixa a despesa do Município de Santana da Vargem – MG para o exercício financeiro de 2018".

Na elaboração da presente proposição foram observadas todas as disposições legais pertinentes, com especial destaque para as normas constitucionais a respeito da matéria e, ainda, os ditames da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e Lei Federal nº. 4.320/1964, que "Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", mais as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município.

Conforme determina o art. 165 da Constituição da República, o orçamento da Câmara Municipal está inserido no contexto do orçamento global do Município para fins de evidenciação e consolidação orçamentária e obediência aos princípios da universalidade e unidade orçamentária.

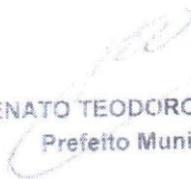
O conteúdo do presente projeto de lei, todo ele calçado em dados objetivos e parâmetros reais, foi elaborado de forma a assegurar o equilíbrio orçamentário e a viabilizar economicamente o Município.

Desta forma, espera-se que essa Edilidade, reconhecendo que o presente Projeto de Lei mostra-se extremamente essencial para a consecução dos objetivos traçados pela Administração Municipal, proceda a sua aprovação na exata forma como proposto.

Desta forma, solicito dos Senhores Vereadores a aprovação do projeto de lei em tela, visando incrementar todos os objetivos traçados para o exercício de 2018.

Contando com a deferência dos Nobres Vereadores, antecipo meus agradecimentos e coloco-me à disposição para ulteriores esclarecimentos.

Atenciosamente.


RENATO TEODORO DA SILVA
Prefeito Municipal

Ex.º Sr.
Exedito Alves de Oliveira
D. D. Presidente da Câmara Municipal
Santana da Vargem - MG

Câmara Municipal de Santana da Vargem
PROTOCOLO
01 Nov, 2017
Horas: 14:25
Ass.: 



Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo n.º: 837679

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Além Paraíba

Consultante: Christiane Ferreira Peracio Silveira, Controladora Municipal

Relator: Conselheiro em exercício Gilberto Diniz

Sessão: 07/08/2013

Decisão unânime.

EMENTA: CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – CONVÊNIO NÃO PREVISTO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – RECURSOS REPASSADOS – DESTINAÇÃO ESPECÍFICA – CLASSIFICAÇÃO COMO EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – UTILIZAÇÃO COMO FONTE DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – POSSIBILIDADE – NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, EXPOSIÇÃO JUSTIFICATIVA E ABERTURA POR DECRETO EXECUTIVO – OBSERVÂNCIA ESTRITA ÀS FINALIDADES DO CONVÊNIO – SIACE/PCA: EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA FONTE DE RECURSO DE CONVÊNIO NO QUADRO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS – OBJETIVO: CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 8º C/C O INCISO I DO ART. 50, AMBOS DA LC N. 101/2000 – DEMONSTRAÇÃO DOS RECURSOS DO CONVÊNIO NO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO NA COLUNA “PREVISÃO ATUALIZADA” E À EFETIVA ARRECADAÇÃO NA COLUNA “RECEITAS REALIZADAS” E DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NA COLUNA “DOTAÇÃO REALIZADA” E AS DESPESAS NA COLUNA “DESPESAS EMPENHADAS.

- a) *Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. Nesse sentido os arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964.*
- b) *A inclusão de campo no SIACE/PCA, a partir do exercício financeiro de 2009, para que sejam demonstrados os créditos abertos tendo como fonte de recursos a receita de convênios, teve por finalidade evidenciar o cumprimento das exigências legais dispostas no parágrafo único do art. 8º, combinado com o inciso I do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam a necessidade da demonstração e individualização dos recursos vinculados a destinação específica, e, conseqüentemente, permitir análise mais acurada dos créditos adicionais abertos, com a verificação da existência da fonte citada nos respectivos decretos de abertura, conforme disposições do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.*
- c) *Embora não constem expressamente no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, os recursos oriundos da celebração de convênios não previstos na Lei Orçamentária Anual - LOA, ou previstos em valor inferior ao acordado, caracterizam excesso de arrecadação e constituem fonte de abertura de créditos adicionais necessários à criação ou reforço de dotação para fazer face às despesas relativas à execução do objeto conveniado. Nesse sentido, Consulta nº 873706, de 20/06/2012.*
- d) *No Balanço Orçamentário, os recursos oriundos de convênios não previstos na LOA serão demonstrados na Coluna “Previsão Atualizada” e a efetiva arrecadação na coluna “Receitas*

Realizadas". Em contrapartida, os créditos adicionais abertos, tendo como fonte os recursos vinculados decorrentes de convênios não previstos na LOA, constarão da coluna "Dotação Atualizada" e as correspondentes despesas executadas serão demonstradas na coluna "Despesas Empenhadas".

e) Os créditos adicionais autorizados por lei e abertos com lastro nos recursos de convênio devem relacionar-se, estritamente, às finalidades estipuladas no instrumento do ajuste celebrado.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS (conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia 07/08/13

Procurador presente à sessão: Marcílio Barenco

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta subscrita pela Sra. Christiane Ferreira Peracio Silveira, então responsável pela Controladoria Municipal de Além Paraíba, em que aduz e indaga o seguinte:

"Durante o preenchimento do Quadro de Créditos Adicionais do SIACE PCA 2009, percebemos a disponibilização de novo campo para inclusão de fonte de recursos de convênios.

As dúvidas são:

- 1) A partir do novo campo, o Município poderá efetuar a abertura de créditos adicionais em situações onde ocorrer a celebração de convênios ou instrumentos congêneres e operações de crédito, não previstos na Lei Orçamentária como expectativa de receita, utilizando-se da fonte recursos de convênios?*
- 2) Considerando a possibilidade de utilização do convênio recebido, não constante da proposta orçamentária, como fonte de recursos para abertura de crédito adicional, necessário na execução do convênio recebido, como será demonstrado o procedimento no balanço orçamentário?"*

O Exmo. Sr. Conselheiro Eduardo Carone Costa, então Relator, encaminhou o processo à Unidade Técnica e à consideração de Auditor, para parecer sobre a matéria, consoante despacho de fl. 04.

A Assessoria de Estudos e Normatização da Diretoria Geral de Controle Externo, à época, concluiu pela possibilidade da abertura de créditos adicionais, fruto de convênios não previstos na Lei Orçamentária. E, ainda, que a demonstração no balanço deverá ser feita como créditos adicionais especiais, portanto, precedidos de Lei, conforme o art. 42 da Lei 4320, de 1964 (fls. 06 a 14).

O Auditor Licurgo Mourão, por sua vez, manifestou-se às fls. 17 a 29, concluindo:

"a) Os recursos provenientes de convênios não previstos na Lei Orçamentária podem ser utilizados para a abertura de créditos adicionais, autorizada em lei, devendo as

despesas estarem estritamente relacionadas às finalidades estipuladas naquele instrumento, a teor do disposto no art. 42 e art. 43 da Lei 4.320/64, e art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo ainda com o entendimento adotado por esta Corte na Consulta 717343.

b) No Balanço Orçamentário, os procedimentos de arrecadação de recursos de convênios não previstos originalmente no orçamento, bem como de abertura de créditos adicionais, serão demonstrados a partir das colunas "Previsão Atualizada" e "Dotação Atualizada", nas quais são identificadas as receitas não previstas na lei orçamentária e a abertura de créditos adicionais, respectivamente, conforme orientações do MCASP e em consonância com o disposto nos arts. 8º e 50 da LRF." É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Depois de examinados os pressupostos de admissibilidade da Consulta, ratifico o despacho de fls. 03/04, exarado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Eduardo Carone Costa, por entender que a autoridade consulente tem legitimidade para elaborá-la, em consonância com o inciso XI do art. 210 regimental, e por se tratar de matéria de competência deste Tribunal, restando preenchidos, portanto, os requisitos consignados no art. 212 da Resolução TC nº 12, de 2008 (RITCEMG).

Assim, voto, em preliminar, pelo conhecimento da Consulta, para responder, em tese, os questionamentos formulados.

Registro, por oportuno, que não constam no acervo de consultas respondidas por este Tribunal deliberações enfrentando questionamentos nos exatos termos ora suscitados.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Também acompanho o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Eu também conheço da consulta.

APROVADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

No mérito, inicialmente, cumpre destacar que o Tribunal de Contas incluiu, no SIACE/PCA, a partir do exercício de 2009, no quadro relativo aos créditos adicionais, campo para demonstração dos créditos abertos tendo como fonte de recursos a receita de convênios, para que fosse evidenciado o cumprimento das exigências legais dispostas no parágrafo único do art. 8º, combinado com o inciso I do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam a necessidade da demonstração e individualização dos recursos vinculados a finalidade específica.

Com efeito, o parágrafo único do art. 8º da LC nº 101, de 2000, dispõe que *“os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”*

Por sua vez, o inciso I do art. 50 do referido diploma legal estabelece que *“a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.”*

Vale destacar, ainda, outro objetivo da inclusão da referida fonte de recurso no quadro dos créditos adicionais: o de permitir análise mais acurada dos créditos abertos, mediante verificação da existência da fonte citada nos decretos de abertura. Isso porque o art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, estatui que *“A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.”*

Portanto, o detalhamento das fontes de recursos utilizadas para lastrear os créditos adicionais abertos, previsto nos quadros constantes no SIACE/PCA, sistema informatizado utilizado para a remessa das prestações de contas anuais, visa aprimorar as ações de fiscalização do Tribunal, pois permitirá que as informações prestadas sejam aferidas com os comandos legais vigentes.

Por outro lado, as questões orçamentárias e dos créditos adicionais se encontram disciplinadas, entre outros, pelos artigos 165 a 169 da Constituição Federal e arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320, de 1964.

Em relação às perguntas da Consulente, destaca-se o art. 167 da Carta Magna, que veda:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

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

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

(...)

Na Lei nº 4.320, de 1964, destacam-se o art. 40, que define os créditos adicionais como sendo as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas



na Lei de Orçamento; o art. 41, que os classificam em suplementares, especiais, e extraordinários; e o art. 42, que estabelece que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

A seu turno, o § 1º do art. 43 da referida Lei listou as fontes de recursos que podem ser consideradas para abertura dos créditos suplementares e especiais, quais sejam:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes do excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias e de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Da leitura dos dispositivos citados e reproduzidos, verifica-se que os recursos oriundos de convênios não constam textualmente como fontes para abertura de créditos adicionais. É que tais recursos, quando não previstos na LOA ou estimados em valor inferior ao realizado, resultarão em excesso de arrecadação, que é uma das fontes previstas no art. 43, apta a lastrear a abertura de créditos adicionais.

A esse respeito, colaciono trecho da resposta dada à Consulta nº 873706, da relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, aprovada, a unanimidade, pelo Tribunal Pleno, na sessão do dia 20/06/2012, *in verbis*:

“[...] embora possa haver alguma dificuldade de interpretação na utilização da nomenclatura “excesso de arrecadação de convênios”, tal acepção se afigura adequada para definir os recursos orçamentários, oriundos de convênio, que servirão como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, ainda que não haja efetivamente, no exercício, arrecadação de receita superior à prevista.”

“De toda sorte, não havendo previsão originária na LOA, ou sendo essa insuficiente quanto à estimativa de receitas de convênios e à projeção das despesas para o cumprimento de seus objetos, a fonte de recursos a ser utilizada para a abertura dos créditos adicionais, especiais ou suplementares, deve ser o excesso de arrecadação estimado, conforme definido na parte final do § 3º do art. 43, da Lei 4.320/64.”

O destaque da fonte de recurso proveniente da celebração de “convênio”, no SIACE/PCA, portanto, teve por objetivo evidenciar o excesso de arrecadação registrado a esse título, em relação à previsão orçamentária.

Tecidas essas considerações introdutórias, passo, então, a responder diretamente as questões suscitadas pela Consulente.

Na primeira pergunta, questiona-se, em suma: a partir do novo campo inserido no SIACE/PCA a partir de 2009, o Município pode abrir créditos adicionais quando celebrar convênio não previsto em orçamento, utilizando-se da fonte recursos de convênio?

Diante de todas as razões expendidas, a resposta é positiva, mas não por causa do novo campo. Na verdade, o Município pode utilizar essa fonte, tendo em vista que, em princípio, não havia previsão orçamentária de arrecadação de convênio e, no decorrer do exercício financeiro, houve a celebração de ajuste dessa natureza e, conseqüentemente, a estimativa ou o ingresso de recursos a esse título. Quanto à realização da despesa, caso não haja dotação orçamentária necessária ao cumprimento

do objeto do convênio, abre-se crédito especial. Quando houver previsão orçamentária, abre-se crédito suplementar para reforçar a dotação já existente, se for o caso. E mais: é necessário enfatizar que as despesas decorrentes de créditos adicionais autorizados e abertos com lastro nos recursos decorrentes de convênio devem relacionar-se, estritamente, às finalidades estipuladas no instrumento do ajuste celebrado.

Na segunda pergunta, questiona-se: como será demonstrado no Balanço Orçamentário o procedimento de abertura de crédito adicional tendo por fonte os recursos de convênio?

Respondo à questão, valendo-me de excertos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte V, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, válido para 2013:

O Balanço Orçamentário, definido pela Lei nº 4.320/1964, demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Em sua estrutura, deve evidenciar as receitas e as despesas orçamentárias por categoria econômica, confrontar o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrar o resultado orçamentário e discriminar:

- (a) as receitas por fonte (espécie); e*
- (b) as despesas por grupo de natureza.*

O Balanço Orçamentário apresentará as receitas detalhadas por categoria econômica, origem e espécie, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo a realizar. Demonstrará também as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

O Balanço Orçamentário será complementado por nota explicativa detalhando as despesas executadas por tipos de créditos (inicial, suplementar, especial e extraordinário). Será informado, ainda, o montante da movimentação financeira (transferências financeiras recebidas e concedidas) relacionado à execução do orçamento do exercício, bem como os valores referentes à abertura de créditos adicionais e cancelamentos de crédito de forma a evidenciar a diferença entre a dotação inicial e a atualizada.

Para levantamento do Balanço Orçamentário, é necessário definir os seguintes conceitos:

PREVISÃO INICIAL:

Essa coluna identifica os valores da previsão inicial das receitas, constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA). Os valores registrados nessa coluna permanecerão inalterados durante todo o exercício, pois refletem a posição inicial do orçamento constante da LOA. As atualizações monetárias autorizadas por lei, efetuadas até a data da publicação da LOA, deverão compor a coluna, sendo mencionadas em notas explicativas.

PREVISÃO ATUALIZADA (a)

Essa coluna identifica os valores da previsão atualizada das receitas para o exercício de referência, que refletem a parcela da reestimativa da receita utilizada para abertura de créditos adicionais, seja mediante excesso de arrecadação ou mediante operações de crédito, as novas naturezas de receita não previstas na LOA e o

remanejamento entre naturezas de receita. Se não ocorrer um dos eventos mencionados, a coluna da previsão atualizada deverá identificar os mesmos valores da coluna previsão inicial. As atualizações monetárias autorizadas por lei, efetuadas após a data da publicação da LOA, deverão compor a coluna, sendo mencionadas em notas explicativas.

RECEITAS REALIZADAS (b):

Essa coluna identifica as receitas realizadas no período. Consideram-se realizadas as receitas arrecadadas diretamente pelo órgão, ou por meio de outras instituições como, por exemplo, a rede bancária.

(...)

DOTAÇÃO INICIAL (d):

Essa coluna identifica o valor dos créditos iniciais constantes da LOA.

DOTAÇÃO ATUALIZADA (e):

Essa coluna identifica o valor da dotação inicial mais os créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício, deduzidas as anulações/cancelamentos correspondentes.

DESPESAS EMPENHADAS (f):

Essa coluna identifica os valores das despesas empenhadas até o encerramento do exercício, inclusive as despesas que foram liquidadas e pagas.

(...)

(grifos nossos).

Dessa forma, ocorrendo a celebração de convênio não previsto inicialmente na Lei Orçamentária Anual, os recursos correspondentes serão demonstrados no Balanço Orçamentário na Coluna “Previsão Atualizada” e a efetiva arrecadação dos recursos oriundos de tais ajustes na coluna “Receitas Realizadas”. Por outro lado, os créditos adicionais abertos com os recursos vinculados decorrentes de convênios não previstos constarão da coluna “Dotação Atualizada” e as despesas executadas referentes a esses convênios serão demonstradas na coluna “Despesas Empenhadas”.

III – CONCLUSÃO

À vista do exposto e respondendo objetivamente as indagações do Consultante, concluo:

- a) os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. Nesse sentido os arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964;
- b) a inclusão de campo no SIACE/PCA, a partir do exercício financeiro de 2009, para que sejam demonstrados os créditos abertos tendo como fonte de recursos a receita de convênios, teve por finalidade evidenciar o cumprimento das exigências legais dispostas no parágrafo único do art. 8º, combinado com o inciso I do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam a necessidade da demonstração e individualização dos recursos vinculados a destinação específica, e, conseqüentemente, permitir análise mais acurada dos créditos adicionais abertos, com a

verificação da existência da fonte citada nos respectivos decretos de abertura, conforme disposições do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964;

- c) embora não constem expressamente no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, os recursos oriundos da celebração de convênios não previstos na Lei Orçamentária Anual - LOA, ou previstos em valor inferior ao acordado, caracterizam excesso de arrecadação e constituem fonte de abertura de créditos adicionais necessários à criação ou reforço de dotação para fazer face às despesas relativas à execução do objeto conveniado. Nesse sentido, Consulta nº 873706, de 20/06/2012;
- d) no Balanço Orçamentário, os recursos oriundos de convênios não previstos na LOA serão demonstrados na Coluna "Previsão Atualizada" e a efetiva arrecadação na coluna "Receitas Realizadas". Em contrapartida, os créditos adicionais abertos, tendo como fonte os recursos vinculados decorrentes de convênios não previstos na LOA, constarão da coluna "Dotação Atualizada" e as correspondentes despesas executadas serão demonstradas na coluna "Despesas Empenhadas";
- e) os créditos adicionais autorizados por lei e abertos com lastro nos recursos de convênio devem relacionar-se, estritamente, às finalidades estipuladas no instrumento do ajuste celebrado.

Cumram-se as disposições regimentais aplicáveis à espécie, notadamente as providências contempladas no inciso II do §2º do art. 213 da Resolução TC nº 12, de 2008, acrescido pela Resolução nº 01, de 2011.

É a conclusão do meu voto.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Eu também acompanho.

APROVADO O PARECER EXARADO PELO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)