

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO

PROCESSO Nº 14817e21

PARECER Nº 01493-21

FINANÇAS MUNICIPAIS. SOCORRO
FINANCEIRO. FATO IMPREVISÍVEL.
ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL DO TIPO
ESPECIAL. INICIATIVA DA LEI
AUTORIZADORA. OBSERVÂNCIA DA
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO CHEFE DO
EXECUTIVO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA.

É possível a transferência de recursos financeiros, diante da ocorrência de um fato imprevisível, por meio da abertura de crédito adicional especial. A competência para iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária, é exclusiva do Executivo Municipal. Para tanto, a abertura do crédito especial, a ser materializada por meio de decreto do Poder Executivo Municipal, deverá ser precedida de exposição justificativa e de autorização legislativa. Por sua vez, o Projeto de Lei que abrir o crédito adicional deverá discriminar as despesas criadas (com sua respectiva indicação individual) e apontar a receita (necessária e suficiente) à sua cobertura.

O Controlador Interno do Município de Juazeiro, Sr. André Felipe Carvalho Ferreira, encaminhou expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 14817e21, solicitando parecer consultivo sobre a possibilidade de repasse de recursos municipais para uma Autarquia municipal, nos seguintes termos:

“Sendo que a autarquia passa por dificuldades financeiramente, o município por se tratar do órgão de referência da cidade em organização vem consultar ao nobre, se por meio de uma lei encaminhada a câmara municipal da cidade poderá na lei estipular um repasse financeiro afim de dar apoio financeiro a autarquia municipal?”

E qual as instruções que nobre relata a constar na lei de transferência do recurso a autarquia?”

Logo de plano, verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208, da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista tratar-se de autoridade

competente (**art. 208, IV – Controlador do Município**) para formular Consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legitimamente afeta.

Registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto que porventura se apresente.

Sendo assim, as orientações traçadas neste opinativo serão abordadas à luz das regras atualmente vigentes, dissociadas do estudo específico da situação fática vivenciada no Município de Juazeiro, em particular.

Ressalte-se, ainda, que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Ademais, cumpre-nos observar que o Tribunal de Contas não pode atuar em substituição ao assessor jurídico ou contábil de seus jurisdicionados, nem se presta a validar atos dos gestores municipais, competindo a esta Assessoria Jurídica apenas a resolução de dúvida de jurisdicionado acerca da aplicação da lei.

Antes de adentrarmos no mérito da Consulta, cumpre pontuar que, acerca do conceito e da abrangência da Administração Indireta do Estado, José dos Santos Carvalho Filho, em “Manual de Direito Administrativo”, 17ª edição, Editora *Lumen Juris*, páginas 396/397, leciona que:

“1. Conceito

Administração Indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.

(...)

Depois, é preciso não perder de vista que tais pessoas não estão soltas no universo administrativo. Ao contrário, ligam-se elas, por elo de vinculação, às pessoas políticas da federação, nas quais está a respectiva administração direta.

(...)

3. Abrangência

(...)

Por força da autonomia conferida pela Constituição, todas as entidades federativas podem ter a sua Administração Indireta. Desde que seja sua a competência para a atividade e que haja interesse administrativo na descentralização, a pessoa política pode criar as entidades de sua Administração descentralizada. Por conseguinte, além da federal, temos a Administração Indireta de cada Estado, do Distrito Federal e, quando os recursos o permitirem, dos Municípios.

Sempre que se faz referência à Administração Indireta do Estado, a ideia de vinculação das entidades traz à tona, como órgão controlador, o Poder Executivo. Entretanto, o art. 37 da Constituição alude à administração direta, indireta e fundacional de **qualquer dos Poderes** da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim dizendo, poder-se-ia admitir a existência de entidades da administração indireta vinculadas também às estruturas dos Poderes Legislativo e Judiciário, embora o fato não seja comum, por ser o Executivo o Poder incumbido basicamente da administração do Estado.” (grifos nossos)

Nesse sentido, os artigos 4º, II, e 5º, I, do Decreto-Lei nº 200/1967, que “Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”, preceituam que:

“Art. 4º A Administração Federal compreende:

(...)

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas.

(...)

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

(...)” (grifos nossos)

Daí se infere que autarquia é entidade integrante da Administração Pública Indireta, vinculada a um dos Poderes estatais (Executivo, Legislativo ou Judiciário), dotada de personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios e criada por Lei para executar atividades típicas do Estado.

O enfrentamento da questão propriamente dita – acerca da possibilidade da Prefeitura, por meio da aprovação de uma Lei Municipal específica, repassar recursos para uma Autarquia municipal – exige que dissertemos sobre a necessidade da abertura de créditos adicionais.

Consideram-se créditos adicionais, como preceitua o artigo 40 da Lei nº 4.320/64, “as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

De conformidade com o artigo 41 do mesmo Diploma Legal, os créditos adicionais dividem-se em: “I – suplementares, quando se destinem a reforçar dotação orçamentária”; e “II – especiais, os reservados a despesas que não tenham tido dotação orçamentária específica”.

Trataremos, especificamente, da possibilidade de abertura de créditos adicionais especiais, visto que, conforme relatado pelo Consultante, as pretendidas despesas são decorrentes de um fato não previsto à época da elaboração do orçamento, qual seja, as dificuldades financeiras pelas quais a autarquia passa no presente momento.

Sobre estes créditos, o art. 42 do mencionado Diploma Legal prescreve que sua autorização depende de lei e a abertura deve ser feita por decreto expedido pelo Poder Executivo.

“Nem poderia ser de outra forma, uma vez que tais créditos se relacionam com o orçamento anual.”, como acertadamente afirmaram os doutrinadores José Teixeira Machado Junior e Heraldo da Costa Reis, em “A Lei 4.320 Comentada” (29ª ed., IBAM, pg. 96).

Enfatize-se que a referida autorização legal se encontra prescrita no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa, ao mesmo tempo que determina, no inciso VII, a necessidade de indicação dos recursos correspondentes.

Isso porque, importante consignar, o orçamento, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, é uma peça de previsão das receitas e autorizações das despesas públicas, o qual deverá cogitar as reais necessidades da administração e da população, bem como os objetivos econômico-sociais a serem atingidos com a sua consecução, ou seja, as fontes de recursos atendem a uma regra de destinação legal, evidenciando a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade.

Desta forma, o orçamento, mais do que uma peça de previsão de receitas e fixação de despesas, não deve ser encarado como uma lei da Administração Pública para a Administração Pública, mas sim para a sociedade, visando atingir os objetivos públicos. Não cabe ao Município dispor dele da forma que lhe aprouver, devendo-lhe obediência integral.

Registre-se, ainda, o alerta feito pelo professor Pinto Ferreira, segundo o qual “Sem uma boa disciplina orçamentária, não é possível a restauração de um equilíbrio orçamentário e das finanças públicas. (...) o orçamento não deve continuar a ser uma cornucópia de benesses financeiras e eleitorais, mas um órgão de planejamento.” (Curso de Direito Financeiro, Ed. Revista dos Tribunais, 6ª edição. p. 575).

Nesse sentido, as normas gerais de contabilidade pública são taxativas, e estão listadas, sobretudo, na já citada Lei Federal nº 4.320/64, a qual determina, em seu artigo 46:

“Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.”

Ademais, versa a aludida legislação que:

“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:

(...)

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;”

Por fim, caberá a observância à Lei Orçamentária Anual, que faculta ao Poder Executivo movimentar até 20% do orçamento por meio de Decreto, para que a abertura do crédito especial seja lícita.

Assim, por tudo o que foi exposto, entendemos pela possibilidade do repasse de recursos, por meio da abertura de crédito adicional especial, pretendido pelo Município de Juazeiro, se atendidos os requisitos constitucionais e legais relativos à matéria, bem como os princípios gerais da Administração Pública e demais normas de Direito Financeiro, em outras palavras, havendo prévia autorização legislativa para abertura do crédito especial (com a indicação da fonte de recursos), exposição justificada dos motivos (que demonstrem a necessidade da abertura do crédito adicional), e desde que seja autorizado por meio de decreto executivo, observada aí a Lei Orçamentária Anual. Por sua vez, todo Projeto de Lei que pretende abrir crédito adicional deverá discriminar as despesas criadas (com sua respectiva indicação individual) e apontar a receita (necessária e suficiente) à sua cobertura.

É o parecer, s.m.j., o qual encaminho para análise da autoridade superior.

Salvador, Bahia, 21 de setembro de 2021.

Gustavo Moreira Ramiro
Assessor Jurídico