



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 311/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 179/2022 – Autoria do Poder Executivo – Autoriza o remanejamento de recursos do orçamento da Prefeitura do Município de Valinhos para o orçamento do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos – DAEV, até o valor de R\$ 1.000.000,00 - Mensagem nº 61/2022

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Senhor Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto de lei em epígrafe de autoria da Prefeita que “**Autoriza o remanejamento de recursos do orçamento da Prefeitura do Município de Valinhos para o orçamento do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos – DAEV, até o valor de R\$ 1.000.000,00**”.

Dada solicitação de parecer jurídico, em análise estritamente jurídica, não incidindo sobre quaisquer aspectos financeiros, orçamentários e contábeis, temos o que segue.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Preliminarmente, quanto ao pedido de urgência o Regimento Interno dispõe:

Art. 115. O Prefeito poderá solicitar regime de urgência para projeto de sua iniciativa considerado de relevante interesse público, devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.

§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.

§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.

§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.

§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.

§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.

§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, por não se tratar de projeto de Codificação ou de Estatuto e desde que a Comissão de Justiça e Redação entenda estar caracterizado o relevante interesse público, o pedido de urgência comportará manifestação favorável.

A competência para legislar referente à matéria é privativa do Prefeito segundo previsão da Lei Orgânica em simetria com as disposições das Constituições Federal e Estadual de São Paulo:

“Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

IV - abertura de créditos adicionais.”

A Lei Orgânica consignou expressamente que a matéria deve ser submetida à apreciação da Câmara:

“Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

III - votar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e autorizar a abertura de créditos adicionais;”

A denominada Lei Orçamentária Anual, Lei nº 6205/21 que “estima a receita e fixa a despesa no Município para o exercício 2022” traz as seguintes disposições legais relativas aos créditos adicionais suplementares:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 4º. É o Poder Executivo, autorizado, nos termos da Constituição Federal, da Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias a:

I. realizar operações de crédito por antecipação da receita, nos termos da legislação em vigor;

II. abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 10% (dez por cento) do total do orçamento da despesa, nos termos da legislação vigente;

III- contingenciar parte das dotações, quando a evolução da receita comprometer os resultados previstos nesta Lei;

IV - transpor, remanejar ou transferir recursos, dentro de uma mesma categoria de programação, nos termos do inciso VI, do art. 167, da Constituição Federal;

§ 1º - não onerarão o limite previsto no inciso II, os créditos adicionais suplementares destinados a:

a) suprir insuficiência nas dotações relativas a precatórios judiciais;

b) suprir insuficiência nas dotações orçamentárias relativas ao serviço da dívida;

c) suprir insuficiência nas dotações de pessoal, inativos e pensionistas, e seus reflexos;

d) realização de abertura de créditos adicionais suplementares provenientes do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior, respeitando-se as respectivas fontes de recursos e códigos de aplicação.

§ 2º - A abertura de créditos adicionais suplementares de que trata este artigo fica condicionada à existência de recursos que atendam à



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

suplementação, nos termos do artigo 43, da Lei Federal Nº 4320, de 17 de março de 1964.”

A proposição visa a abertura de crédito adicional suplementar de recursos ao Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos, DAEV (03.00.00), órgão pertencente à Administração Indireta do Município, na unidade executora Departamento de Operação (03.09.00), a fim de suprir as despesas de material de consumo, produtos químicos (17.512.0011.2.020). Os recursos são provenientes de anulações parcial da dotação orçamentária da Secretaria de Administração (02.00.00), destinada a manutenção da unidade (04.122.0300.2.201).

Os significados da classificação das dotações são estabelecidos expressamente na Lei Municipal nº 6129/21 que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias relativas ao exercício de 2022”:

“Art. 9º. Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Órgão: o maior nível da classificação institucional, que tem por finalidade agrupar unidades orçamentárias;

II - Unidade orçamentária: nível intermediário da classificação institucional, que tem por finalidade agrupar áreas da administração pública municipal, além das unidades executoras;

III - Unidade executora: o menor nível da classificação institucional, ficando facultada a sua utilização;

IV - Programa: instrumento de organização da ação governamental que visa à concretização dos objetivos pretendidos pela administração;

V - Ações: conjunto de procedimentos e trabalhos voltados ao desenvolvimento dos programas governamentais, podendo ser subdivididos em:

a) projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental;

b) atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

c) operações especiais: despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.”

A Lei nº 4.320/64 trata da classificação da despesa por categoria econômica e elementos, os itens da discriminação da despesa serão identificados por números de código decimal, na forma da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001. O conjunto de informações que formam o código é a classificação por natureza da despesa e informa a categoria econômica da despesa, o grupo a que ela pertence, a modalidade de aplicação e o elemento. Na base de dados do sistema de orçamento, o campo que se refere à natureza da despesa contém um código composto por oito algarismos, sendo que o 1º dígito representa a categoria econômica, o 2º grupo de natureza da despesa, o 3º e o 4º dígitos representam a modalidade de aplicação, o 5º e o 6º o elemento de despesa e o 7º e o 8º dígitos representam o desdobramento facultativo do elemento de despesa (sub elemento).

A conceituação de crédito adicional suplementar, por sua vez, encontramos na Lei Federal nº 4.320/64 que “estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”:

“Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.”

“Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

“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.

§ 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.

§ 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.”

“Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.”

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Posteriormente à Lei nº 4.320/64, a Constituição Estadual de São Paulo, em simetria com a Constituição Federal, estabeleceu expressamente:

Constituição do Estado de São Paulo

“Artigo 176 - São vedados:

(...)

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

Constituição Federal

“Art. 167. São vedados:

(...)

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

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo traz as seguintes considerações a respeito de transferências realizadas pela Administração Direta à Administração Indireta, enfatizando a necessidade de previsão prévia na Lei de Diretrizes Orçamentárias:

“3.7 - O repasse do Tesouro Central para Autarquias, Fundações e Empresas Dependentes

Para evitar dupla contagem na consolidação de balanços de um mesmo ente da Federação, a Portaria Interministerial nº 163, de 2001, estabelece que, para o simples apoio financeiro entre entidades públicas, os repasses não oneram o orçamento do concessor; não há mais aqui a despesa orçamentária.

Assim, são fatos financeiros, nunca orçamentários, extraorçamentários, as transferências da Prefeitura para suas autarquias, fundações e estatais



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

dependentes. Por extensão, acontece despesa somente quando a beneficiária gasta o dinheiro recebido da concedente.

Via de consequência, em cada pessoa jurídica da Administração indireta, o resultado de exercício considera, de um lado, os recebimentos extraorçamentários e a receita orçamentária própria; de outro, as despesas orçamentárias. Esse sistema extraorçamentário, bom ressaltar, vale, tão somente, para a ajuda financeira entre pessoas públicas de idêntica esfera de governo, o que exclui qualquer contraprestação, em bens ou serviços, pelo ente beneficiado.

De todo modo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias há de enunciar os critérios para tal apoio às autarquias, fundações e empresas dependentes (art. 4º, I, "f", da LRF); aliás, tal foi alertado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

COMUNICADO SDG nº. 14, de 2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, em face do atual processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devem os jurisdicionados atentar para o que segue:

4- Tendo em mira os dispositivos mencionados no item 1, a Lei de Diretrizes Orçamentárias há de também enunciar critérios para ajuda financeira a entidades da Administração indireta do mesmo nível de governo.

5- Destinados a autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, as transferências monetárias do ente central devem, portanto, submeter-se a condições ditas na LDO, às quais, em nível de exemplo, podem assentar-se em metas operacionais a ser cumpridas por aquelas entidades subvencionadas.

SDG, 20 de abril de 2010

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(MANUAL BÁSICO O TRIBUNAL E AS ENTIDADES MUNICIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA Autarquias, Fundações, Consórcios e Empresas Estatais do Município)

“A Constituição Federal determinou que a LDO também deve disciplinar outros assuntos de relevo. Assim, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou a alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser realizadas se houver, além de previsão orçamentária, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas apenas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169, § 1º, da CF/1988).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi o instrumento de planejamento mais incrementado pela LRF. Tal peça orçamentária deve apresentar o seguinte conteúdo, nos termos da citada lei:

Conteúdo mínimo da LDO

(...)

d) *Condições para transferência de recursos para entes da Administração Indireta;*

(...)

Comunicado SDG nº 13/2017

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COMUNICA

que, na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), há de se atentar para os seguintes conteúdos:

(...)

7- Há de ser módico, moderado, o percentual para as transposições, remanejamentos e transferências (art. 167, VI, da CF).

(...)

São Paulo, 24 de abril de 2017.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

São diversos os Comunicados emitidos pelo TCESP sobre boas práticas na elaboração das peças orçamentárias. Dentre eles, merecem destaque:
(...)

Comunicado SDG nº 29/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

(...)

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).

(...)

SDG, 6 de agosto de 2010

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

Secretário diretor geral

(Manual de Planejamento Público TCESP)

Destarte, a Lei Municipal nº 6129/21 que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias relativas ao exercício de 2022” cingiu-se a estabelecer o seguinte:

“Art. 10. As unidades orçamentárias, quando da elaboração de suas propostas parciais, deverão atender a estrutura orçamentária e as determinações emanadas por setores competentes da área.

(...)

§ 2º É o Poder Executivo autorizado a efetuar transferências financeiras ao Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos – DAEV nos termos da legislação em vigor.”

De tal sorte que, cabe pontuar que a LDO não trouxe o detalhamento dos critérios específicos para a realização de transferências, segundo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

as recomendações da Corte de Contas do Estado, razão pela qual a análise deve ser efetuada por meio das demais normas legais aplicáveis.

Em âmbito municipal cumpre mencionar a recente Lei nº 6.136, de 25 de agosto de 2021, que dispõe sobre diretrizes a serem observadas quanto a autorização para abertura de crédito adicional especial e/ou suplementar, que assim estabelece:

“Art. 1º Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei, o Poder Executivo se obriga a instruir os projetos que versem sobre autorização para abertura de crédito adicional especial e/ou suplementar, com os seguintes documentos:

I - exposição justificada e detalhada;

II - especificar pormenorizadamente quais as dotações que estão sendo anuladas, bem como quais os valores retirados de cada dotação e sua respectiva destinação;

III - especificação detalhada e comprovada acerca do superávit financeiro, quando houver; e

VI - especificação detalhada acerca do excesso de arrecadação.”

De modo que o projeto em análise atende aos preceitos da Lei acima transcrita no que se refere aos incisos I e II, contendo na mensagem a exposição e no texto do projeto a especificação pormenorizada da dotação (classificação funcional programática), bem como, a respectiva destinação.

Novamente recorrendo às orientações do TCESP, colacionamos as seguintes definições diferenciando transposição, remanejamento e transferência de recursos:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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;

Trata-se do princípio da proibição do estorno. Para compreendê-lo com maior clareza, é importante compreender os conceitos de remanejamentos, transposições e transferências.

O **remanejamento** é utilizado quando há necessidade de realocar recursos de um órgão para outro²⁸. É o que acontece, por exemplo, quando uma reforma administrativa extingue determinada secretaria. Nesse caso, outra secretaria assume os programas e ações que estavam sob a responsabilidade do órgão extinto e, conseqüentemente, os recursos necessários para executá-los. Destaca-se que, nessa situação, não seria o caso de abertura de crédito adicional, pois os recursos e despesas associadas a esses programas e ações já estavam previstos na LOA.

A **transposição** se refere à mudança entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário²⁹. Isso acontece, por exemplo, quando a Administração entende que a compra de equipamentos médicos é mais urgente que a ampliação de um hospital. Nessa situação, os recursos que estavam destinados ao programa que previa a ampliação do hospital podem ser transpostos para outro que englobe a compra dos equipamentos, desde que ambos os programas de trabalho estejam no âmbito de um mesmo órgão. Trata-se, portanto, de uma repriorização de programas de trabalho.

Já a **transferência** "possibilita trocas entre categorias econômicas (corrente e capital), situadas na mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, existentes todas, por óbvio, no mesmo órgão orçamentário"³⁰. Assim, quando a Administração destina os recursos fixados para o custeio de atividades ordinárias (despesas correntes) para a realização de despesas como a construção de um prédio (despesas de capital), dentro de um mesmo órgão e programa, diz-se que houve uma transferência. É o caso de uma secretaria de educação que tenha programa de trabalho prevendo a realização de despesas com a manutenção de escolas (despesas correntes) e aquisição de computadores para a rede de ensino



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(despesas de capital). Caso parte dos recursos destinados à manutenção de escolas seja realocada para aquisição de computadores, diz-se que houve uma transferência.

Ao exigir que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro só ocorra quando existir prévia autorização legislativa, o art. 167, VI, da CF/1988 coíbe o desvirtuamento do processo a que foi submetido o orçamento.

Se assim não fosse, o Executivo teria, por exemplo, liberdade irrestrita para realocar recursos entre programas de trabalho de um mesmo órgão (transferência) sem prévia autorização Legislativa, o que esvaziaria, em parte, a competência da Edilidade de dispor sobre o orçamento (art. 48, II, da CF/1988).

Nessa linha de ideias, esta E. Corte, além de realçar a necessidade de prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico como requisito para a realização de transposições, remanejamentos ou transferências, tem orientado que essa autorização seja moderada (Comunicado SDG nº 18/2015).

É imperioso notar que referida autorização não deve estar contida na LOA, à luz do princípio da exclusividade (art. 165, § 8º, da CF/1988).

28 TOLEDO JR., F. C. Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo_transposicoes.pdf. Acesso em 30 out. 2020.

29 Idem.

30 Ibidem.

(Manual de Planejamento Público TCESP)

De tal sorte que o projeto amolda-se aos preceitos aplicáveis do ordenamento jurídico pátrio.

Outrossim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, com relação ao quórum de votação deverá ser observado o disposto no art. 159 do Regimento Interno:

“Art. 159. As deliberações, excetuadas os casos previstos na Constituição do Brasil e na legislação Federal e Estadual competente, serão tomadas por maioria simples de votos, presente pelo menos a maioria absoluta dos membros da Câmara.”

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que trata de matéria de competência do Município e de iniciativa do Poder Executivo, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 26 de agosto de 2022.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795