

CONSULTA/0101/2014/MN

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS – SP

At.: Sr. Paulo C. Tamiazo

Câmara Municipal – Projeto de lei, de iniciativa do prefeito, que dispõe sobre a concessão de subvenções para o exercício de 2014 e autoriza a abertura de crédito adicional suplementar e especial conforme especifica e dá providências correlatas – Transferência de recursos públicos para o setor privado – Concessão de subvenção, auxílio ou contribuição às entidades associativas beneficentes – Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei do Orçamento – Exigibilidade de autorização legislativa específica – Abertura de crédito adicional especial – Decisão normal quando inexistente dotação orçamentária específica para atender a despesa – Crédito suplementar – Reforço das dotações orçamentárias específicas e já existentes – A autorização para abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais até determinada quantia, importância ou percentual sobre o orçamento de despesas deve estar na Lei Orçamentária Anual e quando há superação do limite legal deve ser editada lei municipal específica – Conformidade com as disposições constitucionais, organizacionais e legais – Autorização legislativa – Destinatário – Prefeito do Município – Iniciativa exclusiva – Considerações.

CONSULTA:

A Administração Consulente encaminha projeto de lei, de iniciativa do prefeito, que dispõe sobre a concessão de subvenções para o exercício de 2014 e autoriza a abertura de crédito adicional suplementar e especial conforme especifica e dá providências correlatas para análise.

ANÁLISE JURÍDICA

Em nossa opinião, não vislumbramos nenhum óbice oponível à tramitação e, se for o caso, aprovação pelo Plenário cameral da proposta legislativa ora em comento.

Como é sabido e ressabido, o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) estabelece os procedimentos preliminares à concessão de auxílio financeiro e/ou contribuição, determinando que a destinação de recursos públicos para o setor privado deve estar autorizada por lei específica, sujeitar-se às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, por fim, estar prevista no orçamento anual ou em seus créditos adicionais.

Nesse sentido, lecionam Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi, *in verbis*:

“Já no caso dos auxílios e subvenções, havia os que antes entendiam desnecessária lei específica para autorizar auxílios e subvenções; para isso, bastaria uma dotação genérica na lei orçamentária anual. Essa ausência de detalhamento ensejava alta margem de discricionariedade, de tal sorte que, não raro, o Poder Executivo beneficiava clubes de futebol em detrimento de hospitais filantrópicos ou orfanatos. O artigo em análise põe fim à controvérsia. No caso de auxílio ou subvenção, a ajuda estatal atentará, sempre, para essa tríplice exigência:

sujeitar-se às condições pactuadas na lei de diretrizes orçamentárias, que, a título de exemplo, podem assentar-se na certificação da entidade junto ao respectivo Conselho Municipal, na prestação de contas a cada seis meses e no atendimento de famílias com renda inferior a dois salários mínimos (art. 4º, I, f); estar autorizada em lei específica, de iniciativa do Poder Executivo, na qual compareça o nome da instituição e o valor do repasse; dispor de genérica autorização orçamentária, quer na lei de meios, quer nas que aprovam créditos adicionais. Nesse contexto, o parlamentar envolver-se-á no processo que define critérios para auxiliar pessoas físicas e jurídicas e, depois, avaliará qual o asilo, o orfanato, o albergue a beneficiar-se do dinheiro público. Assim, não mais se justificam autorizações restritas a genéricas dotações orçamentárias. (...) Por outro lado, as subvenções e os auxílios não geram direito subjetivo para a instituição privada. A simples existência de recurso orçamentário não cria direito a recebimento. No Brasil, prevalece a ideia de que o orçamento é lei meramente autorizativa: à sua programação não se vincula o ordenador de despesa. Com efeito, assim se posicionou o Supremo Tribunal Federal sobre o Recurso Extraordinário nº 34.851-DF: 'o simples fato de ser incluída, no orçamento, uma verba de auxílio a esta ou àquela instituição não gera, de pronto, direito a esse auxílio' (in RT nº 282, p. 859). Também, no Recurso Extraordinário nº 75.908-PR, a Suprema Corte pronunciou-se nesse mesmo sentido: 'A previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial'" (cf. *in Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo*, 2ª ed., Editora NDJ, São Paulo, 2002, pp. 182/183).

Em suma, nenhuma dúvida pode restar que o ordenamento jurídico pátrio (ver, por exemplo, inc. V do art. 167 da Constituição da República) determina que a transferência de recursos públicos (a título de subvenções sociais, contribuições correntes ou de capital e auxílios) ao setor privado (notadamente as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza

continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação) depende de autorização da lei.

Aliás, a lei que concederá a subvenção, contribuição ou auxílio deve individualizar tanto a(s) entidade(s) filantrópica(s) beneficiária(s) da transferência dos recursos públicos como os valores que serão oportuna e periodicamente repassados e, inclusive, estabelecer as regras peculiares sobre a prestação de contas dos recursos transferidos.

Por outro lado, em consultas anteriores (ver Consultas nºs 2586, 2587, 2625, todas de 3/5/13; 3163, de 28/5/13; 3584, 3585, ambas de 11/6/13; 4139, de 3/7/13, 6945, de 21/10/13; 7464, de 8/11/13; 7704, de 25/11/13; e 8132, de 17/12/13) tivemos a oportunidade de afirmar – e ora voltamos a reiterar – que quando *inexiste* dotação específica, a decisão normal é proceder à *abertura de crédito especial*.

Relativamente à abertura de créditos suplementares, que, como é sabido, se dá para *reforçar* as dotações orçamentárias específicas e *já existentes ou constantes do orçamento*, temos a considerar que:

a) se a Lei Orçamentária Anual (LOA) contemplar essa autorização e fixar o limite (ver inc. I do art. 7º da Lei nº 4.320/64), o Chefe do Poder Executivo poderá abrir créditos adicionais em favor de tais e quais órgãos ou entidades municipais *mediante decreto* (ver art. 42 da Lei nº 4.320/64), não havendo, pois, necessidade alguma de obter nova autorização legislativa; e

b) se a LOA não contemplou autorização para abertura de créditos adicionais ou, por tal e qual motivo, o limite percentual autorizado na LOA foi superado, o Chefe do Poder Executivo deverá desencadear, tantas e quantas vezes, o processo legislativo da lei autorizadora da abertura de novos créditos adicionais.

Por sua vez, esclareça-se que as fontes de recursos para abertura de créditos adicionais são aquelas previstas e definidas nos parágrafos do art. 43 da Lei nº 4.320/64, quais sejam: *superávit* financeiro, *excesso de arrecadação*, anulação

total ou parcial de dotações orçamentárias e produto das operações de crédito.

Enfim, enfatizamos que, em face das Leis de Responsabilidade Fiscal e do Orçamento, não vislumbramos nenhum óbice oponível à apreciação da proposta legislativa ora comentada.

Por fim, não é por demais lembrar que cabe à Câmara Municipal autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais (ver inc. III do art. 11 da LOM) e que a abertura de créditos adicionais especiais depende de prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes (ver inc. VI do art. 155 da LOM c/c o inc. V do art. 167 da Constituição da República), lembrando-se que, se o destinatário da autorização legislativa é o prefeito, só o Chefe do Poder Executivo poderá desencadear o processo legislativo ora em comento.

São Paulo, 10 de janeiro de 2014.

Elaboração:



Marcos Nicanor S. Barbosa
OAB/SP 87.693

Aprovação da Diretoria NDJ



Angelo Iadecico
Superintendente