

**PARECER N°           /2010**

**COMISSÃO DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS  
PROJETO DE LEI N° 55/2010**

**AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL**

**RELATOR: ZÉ DA ESTRADA**

*I - Relatório*

De autoria do Sr. Prefeito Municipal, o Projeto de Lei nº 55/2010 tem a finalidade de requerer autorização legislativa para a abertura de crédito adicional especial ao orçamento vigente, na cifra de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com vista a viabilizar o pagamento de auxílio aos profissionais envolvidos em diversas campanhas de vacinação realizadas neste Município, por meio de subsídio do Governo Federal e Estadual.

2.           Recebido e publicado no quadro de avisos em 5 de novembro de 2010, o projeto sob exame foi distribuído a esta Comissão que me designou relator da matéria, para exame e parecer nos termos regimentais.

3.           Antes de exarar parecer sobre a matéria, este relator requereu, verbalmente, conforme Ata de fl. 29, a sua conversão em diligência a fim de que o Sr. Prefeito fosse oficiado para esclarecer dúvidas surgidas na sua apreciação.

4.           Após aprovação do citado pedido, foi expedido ao Sr. Prefeito o Ofício n.º 17/SACON, de fl. 30, de autoria do Presidente desta Comissão.

5.           Visando atender à referida diligência, o Sr. Prefeito encaminhou o Ofício n.º 28/GP, de fls.31/49, que será analisado mais adiante.

6.           É o relatório. Passa-se à fundamentação.

## II - Fundamentação

### **II. 1 – Dos aspectos Legais**

7. A competência desta Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas para apreciar a matéria em questão encontra-se inserida no art. 102, II, “a”, da Resolução nº 195/92, que assim dispõe:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

(...)

II - à Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas:

a) plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e **crédito adicional**, e contas públicas; (grifou-se)

(...)

8. Preliminarmente, cabe esclarecer que, conforme disciplinado no artigo 84, inciso XXIII, combinado com os artigos 165 e 166, §§ e incisos respectivos da Constituição Federal de 1988, a iniciativa das leis que tenham a finalidade de **abrirem créditos**, autorizarem, criarem ou aumentarem a despesa pública é de competência exclusiva do Poder Executivo.

9. A esse respeito os estudiosos J.Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis<sup>1</sup> citam:

[...] toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, **especiais** e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto. (grifou-se)

---

<sup>1</sup> A lei n.º 4.320/64 comentada [por] J.Teixeira Machado Jr [e] Heraldo da Costa Reis. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002 /2003. p. 111.

10. Os créditos adicionais especiais, conforme disciplinado no artigo 41 da Lei nº. 4.320/64 são destinados a custear despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Para a abertura do referido crédito, consoante imposição contida no artigo 43 da Lei 4.320/64, faz-se necessária a indicação de um recurso disponível para cobrir a despesa que se pretende executar, bem como de exposição justificativa.

11. Os principais recursos disponíveis para abertura de créditos suplementares e especiais estão descritos no parágrafo primeiro do artigo 43 da Lei nº. 4.320/64 e no parágrafo oitavo do artigo 166 da CF/88, quais sejam:

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; e

VI- os recursos que ficarem sem despesas correspondentes, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual.

12. Conforme inserido no § 1º do artigo 1º do projeto em tela, o Sr. Prefeito indicou como recurso disponível para abertura do crédito adicional especial em análise a anulação da dotação constante do anexo II desta proposição. Posto isso, conclui-se que o recurso indicado está em perfeita sintonia com a Lei n.º 4.320/64.

13. Impende salientar, ainda, que de acordo com §2º do artigo 1º do projeto de lei em questão a vigência do crédito adicional especial ora perseguido está em conformidade com o disposto no § 2º do art. 167 da Constituição Federal, ou seja, neste caso específico, terá vigência até o final do exercício financeiro de 2010, podendo, todavia, em caso de haver saldo no final do exercício de 2010, ser reaberto no limite de seu saldo para execução no próximo exercício (2011).

14. A exposição justificativa consta da mensagem de encaminhamento do projeto e do § 3º de seu artigo 1º, nos quais o autor diz que o presente crédito visa viabilizar a manutenção de atividades de vigilância epidemiológica a cargo da Secretaria Municipal de Saúde, especialmente

para realizar o pagamento a servidores efetivos e não efetivos, **por meio de auxílio**, referente à realização de campanhas de vacinação subsidiadas pelo Governo Federal e Estadual.

## **II. 2 – Dos Aspectos Orçamentários e Financeiros**

15. Quanto aos aspectos de ordem orçamentária e financeira, entende-se que a matéria em destaque não causará nenhum impacto ao orçamento municipal, haja vista que não ocorrerá aumento de despesa. O que ocorrerá será a criação de uma nova despesa que será compensada com a anulação de outra dotação que já estava prevista na Lei Orçamentária Anual.

## **II. 3 – Da Diligência**

16. Conforme já dito no sucinto relatório deste parecer, o presente projeto foi convertido em diligência para esclarecimento de algumas dúvidas, quais sejam:

- a) Qual o vínculo jurídico entre o Município e as pessoas físicas que serão beneficiadas com o presente crédito adicional especial ao orçamento vigente?
- b) Por que essas pessoas estão sendo auxiliadas e não remuneradas pelo Município, já que pelo que se depreende do projeto de lei sob exame elas prestaram ou prestarão serviços nas campanhas de vacinação?
- c) Essas pessoas já prestaram ou prestarão serviços ao Município na realização de campanhas de vacinação?
- d) Por que esse auxílio não está previsto na Lei n.º 2.676, de 21 de outubro de 2010, que autoriza a destinação de recursos públicos para o setor privado por meio do Plano de Distribuição Prévia de **Auxílios**, Subvenções Sociais e Contribuições?

17. Em resposta a citada diligência, o Sr. Prefeito encaminhou, por meio do Ofício n.º 28/GP, o Memorando n.º 01/2010/FMS/SESAU, de 18 de novembro de 2010, de fls.33/49, que esclarece os itens supra, nos seguintes termos:

Item A:

Considerações: Todos são efetivos ou contratados através de processo seletivo, já integrantes do quadro de funcionários da Prefeitura Municipal, integrantes da folha de pagamento da Secretaria Municipal de Saúde, conforme Comunicação Interna anexa.

Item B:

Considerações: Por não se tratar de recursos originariamente saídos dos cofres da prefeitura e sim de incentivo adicional de que trata a Portaria 652 de 25 de março de 2010, alterada posteriormente pela Portaria 1083 de 11 de maio de 2010, que destina recursos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde, com intermédio da Secretaria de Estado de Saúde que regulamentou o repasse por meio de Deliberação CIB (Deliberação 641 de março de 2010), justamente para esse fim: custeio das campanhas de vacinação anuais de influenza sazonal, de poliomielite e raiva animal. Salientamos, ainda, que custeiasse uma campanha de vacinação, justamente dando-se o suporte para que a mesma alcance suas metas, através de: campanhas de divulgação e marketing, alimentação e transporte aos profissionais envolvidos, materiais e mão de obra envolvida na campanha.

Item C:

Considerações: Já prestaram e continuarão prestando de acordo com a oficialização das campanhas, seja do Governo Estadual, seja do Governo Federal, uma vez que todos já são funcionários da Secretaria Municipal da Saúde.

Item D:

Considerações: Não se trata de destinação de recursos para o setor privado, uma vez que os funcionários beneficiados ou são efetivos ou contratados por tempo determinado e fazem parte da folha de pagamento da prefeitura. O que se pretende é justamente fazê-los receber um auxílio extra que o Governo Federal destinou justamente para este fim.

18. Quanto à resposta do item A, constata-se que as pessoas físicas que trabalharam nas Campanhas de vacinação, a serem beneficiadas com o presente crédito adicional, possuem vínculo empregatício com o Município, uns efetivos e outros não. Dessa forma, é forçoso concluir que elas devem ser remuneradas e não auxiliadas pelo Município. Ora, o elemento de despesa que o Sr. Prefeito pretende utilizar, qual seja, “48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas” é utilizado, nos termos do Anexo II da Portaria Interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001, para “despesas orçamentárias com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, sob as mais diversas modalidades, tais como ajuda ou apoio financeiro e subsídio ou complementação na aquisição de bens, não classificados explícita ou implicitamente em outros elementos de despesa, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar no 101/2000”. Conforme pode ser observado da conceituação do elemento de despesa “outros auxílios financeiros a pessoas físicas”, este deve ser utilizado para destinar recursos ao setor privado, devendo inclusive ser observado o artigo 26, inserido no Capítulo VI – Da Destinação de Recursos ao Setor Privado – da Lei de

Responsabilidade Fiscal, estando, portanto, inadequada a utilização desse elemento para o pagamento de despesa de pessoal.

19. Insta destacar que na opinião deste relator, o Sr. Prefeito não precisaria solicitar a abertura do presente crédito, pois, na análise do orçamento vigente (Lei Municipal n.º 2.635, de 17 de dezembro de 2009), constatou-se que a ação 2082 “Manutenção das atividades de vigilância epidemiológica” já possui elemento de despesa que comporta o pagamento de despesa com pessoal decorrente da realização de campanhas de vacinação, a saber: 11 – Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Civil e 04 – Contratação por tempo determinado. Nesse ponto, cabe destacar que, se os referidos elementos não possuíam saldo suficiente para pagar a despesa sob exame, o Poder Executivo **poderia** ter aberto um crédito adicional suplementar ao orçamento vigente, por meio da autorização contida no artigo 8º da Lei Orçamentária Anual (Lei n.º 2.635, de 2009). Diz-se “poderia” porque o empenho da despesa, nos termos do artigo 60 da Lei n.º 4.320/64, tem que ser prévio a sua realização, e pelo que se depreende deste projeto a despesa já foi realizada. Outra saída seria o Poder Executivo ter solicitado a este Poder Legislativo autorização específica para abertura de crédito adicional **suplementar**.

20. No tocante à resposta do Item B, percebe-se que o Poder Executivo entende que, como os recursos para o pagamento da despesa em tela não tiveram origem dos cofres municipais e se trata de um incentivo adicional, esta deve ser classificada como um auxílio e não como uma remuneração. Nesse ponto, cabe destacar que este relator discorda do entendimento do Poder Executivo, pois, se a despesa foi realizada por servidores municipais, estes devem ser remunerados e não auxiliados pelo Município. Conforme já dito na análise do item A, a rubrica outros auxílios financeiros a pessoas físicas é utilizada, geralmente, para destinar recursos ao setor privado e não para auxiliar servidores municipais.

21. Analisando o conceito de despesa com pessoal contido no artigo 18 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, não resta dúvida de que a despesa realizada se caracteriza como de pessoal e não como um mero auxílio financeiro. Veja a redação do referido dispositivo:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os **ativos**, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, **cargos**, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, **inclusive adicionais, gratificações**, horas extras e **vantagens pessoais de qualquer natureza**, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". (grifou-se)

22. Como pode ser observado da redação do artigo supra, não é proibido o pagamento de adicional aos servidores efetivos, mas este deverá ser considerado despesa com pessoal e não outras despesas correntes, na forma de outros auxílios financeiros a pessoas físicas.

23. Quanto à resposta do item C, constata-se, pela resposta do Poder Executivo, que ele executou a despesa de forma ilegal, haja vista que ele não obedeceu ao requisito legal do empenho prévio, contido no artigo 60 da Lei n.º 4.320/64. Ele deveria ter solicitado esta abertura de crédito, bem como empenhado a despesa antes de realizar as campanhas de vacinação. Dessa forma, conforme previsão inserta na Súmula 12 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a despesa realizada é considerada irregular e de responsabilidade do ordenador de despesa. Veja a redação da Súmula<sup>2</sup>:

**SÚMULA 12 (REVISADA NO “MG” DE 26/11/08 - PÁG. 72)**

As despesas públicas realizadas sem a observância do requisito legal do empenho prévio são irregulares e de responsabilidade pessoal do ordenador.

24. No que se refere à resposta do item D, confirma-se que realmente não há necessidade de incluir o presente auxílio na Lei n.º 2.676, de 21 de outubro de 2010, que autoriza a destinação de recursos públicos para o setor privado por meio do Plano de Distribuição Prévia de **Auxílios**, Subvenções Sociais e Contribuições, vez que, conforme explicitado pelo Poder Executivo, não se trata de destinação de recursos ao setor privado.

---

<sup>2</sup> Acessado em 30 de novembro de 2010, no site: [http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/Smulas\\_9.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/Smulas_9.pdf).

### III - Conclusão

25. Não obstante a matéria em questão ter obedecido às normas da Constituição Federal e da Lei Federal n.º 4.320/64 para abertura de crédito adicional especial, e não causar impacto no orçamento vigente, este relator entende que a matéria não merece ser acolhida por este Poder, pois o Sr. Prefeito está solicitando autorização legislativa para empenhar despesa que já foi realizada, em tremenda afronta ao artigo 60 da Lei n.º 4.320/64. Ademais, o Poder Executivo pretende contabilizar despesa com pessoal em rubrica incorreta, qual seja, outros auxílios financeiros a pessoas físicas.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 30 de novembro de 2010.

**VEREADOR ZÉ DA ESTRADA**  
**Relator Designado**