



Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo: **873706**

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pouso Alto

Consulente: Vicente Wagner Guimarães Pereira, Prefeito Municipal

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 20/06/2012

EMENTA: CONSULTA – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PROVENIENTES DE “EXCESSO DE ARRECADAÇÃO DE CONVÊNIOS” (ART. 43, II, § 1º, DA LEI N. 4.320/64) – POSSIBILIDADE – AUTORIZAÇÃO POR LEI E ABERTURA POR DECRETO EXECUTIVO – VINCULAÇÃO DO RECURSO FINANCEIRO AO OBJETO PACTUADO – DECISÃO UNÂNIME.

Nas transferências voluntárias de outras entidades políticas, é correta a utilização do “excesso de arrecadação de convênios” (art. 43, inciso II, § 1º, da Lei n. 4.320/64) como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, ainda que o excesso estimado no momento da abertura dos créditos não se concretize em excesso de arrecadação real.

Ressalte-se que o gestor deverá sempre observar o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64 c/c o art. 25, § 1º, da LRF, bem como manter a vinculação dos recursos financeiros ao objeto pactuado (art. 25, § 2º, da LRF).

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Sessão do dia : 20/06/12

Procurador presente à sessão: Marcílio Barenco

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Vicente Wagner Guimarães Pereira, prefeito de Pouso Alto, na qual questiona, fl. 01, *verbis*:

Gostaríamos de saber se com relação ao recebimento de transferências voluntárias de outros níveis de governo (convênios), cujo seu recebimento proporcione um excesso de arrecadação na rubrica orçamentária específica do mesmo, criando dessa forma a



possibilidade de suplementar exclusivamente tal dotação, mesmo que, no todo, não haja previsão de arrecadar mais do que o consignado na Lei Orçamentária Anual. Trataríamos, portanto de um excesso de arrecadação específico, gerado por receita de convênio, que tem a finalidade única de atender aos seus preceitos, sem comprometer de qualquer forma a execução orçamentária do Município. Excesso de arrecadação – (inciso II do § 1º do art. 43).

Autuada, a consulta foi a mim distribuída e, nos termos do art. 213, I, do Regimento Interno, determinei a manifestação da Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula para emissão de relatório técnico.

A mencionada Coordenadoria informou que não foram identificadas, no banco de dados e nos informativos de jurisprudência deste Tribunal, consultas formuladas nos exatos termos da ora apresentada. Destacou, apenas, o entendimento desta Corte quanto à necessidade de que os recursos decorrentes do “excesso de arrecadação” oriundo de convênio sejam utilizados dentro do seu objeto, citando a Consulta nº 717343.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Considerando que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 212 do Regimento Interno, conheço da presente consulta.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, HAMILTON COELHO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Essa presidência também toma conhecimento.

NA PRELIMINAR, APROVADO VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Mérito

O Consulente questiona, em síntese, sobre como proceder à suplementação de dotação orçamentária com recursos de convênio.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, “define-se convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”.

No âmbito da União, o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União², definiu este instrumento e estabeleceu suas bases da seguinte maneira:

Convênio é todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos da União para Estados, Municípios, Distrito Federal ou entidades particulares, com vistas à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração.

Tem como partícipe de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública Federal, Direta ou Indireta, e, de outro, órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, Direta ou Indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.

Visa a execução de programa de governo que envolva realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Disciplina o art. 116 da Lei nº 8.666/1993, de forma genérica, matéria relativa a convênios.

É necessário destacar, também, que a identificação do objeto a ser executado é cláusula essencial de todos os convênios, nos termos do art. 116, §1º, I, da Lei nº 8.666/93. Esta identificação deve ser clara, precisa e ter o objeto determinado, não se admitindo convênios com objeto genérico.

No planejamento orçamentário, os recursos oriundos do convênio podem ser utilizados com base em autorização de despesa prevista originariamente na Lei Orçamentária Anual – LOA, sem a necessidade de suplementação da dotação orçamentária, ou com base em autorização legislativa posterior, mediante suplementação de dotação já existente ou a criação de nova dotação.

¹ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 23ª Ed. São Paulo: Atlas. P. 337.

² Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>

Na primeira hipótese, as expectativas quanto à pactuação de convênios são dimensionadas na elaboração da LOA, projetando-se em face dessas expectativas tanto a estimativa de receita dos futuros convênios quanto as dotações necessárias às despesas relativas a programas que abrangem os objetos que serão conveniados.

De toda sorte, é possível que a previsão orçamentária para esses programas tenha subestimado a dotação necessária ou o volume de receita a ser arrecadada por transferência voluntária. Também é possível que sequer tenham sido consideradas no planejamento originário as receitas provenientes de repasses voluntários por outras entidades políticas. Além disso, pode ser que sequer haja na LOA dotação orçamentária para programas que abrangem o objeto conveniado.

Nesses casos, haverá necessidade de suplementação da dotação específica, quando ela já existir no orçamento, ou de criação de nova dotação orçamentária para possibilitar a celebração do convênio. Em ambas as hipóteses, impõe-se a existência de lei autorizadora para a abertura dos respectivos créditos adicionais, nos termos do art. 42 da Lei nº 4.320/64 c/c inciso I do § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Deve-se advertir que os recursos obtidos mediante convênio somente poderão ser aplicados estritamente dentro do objeto e da finalidade pactuada, uma vez que constituem receitas vinculadas, que não podem ser redirecionadas, conforme disposto no § 2º do art. 25 da LRF.

Por via de regra, tais recursos financeiros devem ser utilizados em sua integralidade ou, na hipótese de saldo financeiro, devem ser devolvidos ao órgão repassador.

Dessa forma, embora possa haver alguma dificuldade de interpretação na utilização da nomenclatura “excesso de arrecadação de convênios”, tal aceitação 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 nº 4.320/64.

Ressalte-se que no momento da abertura do crédito adicional, conquanto não seja possível falar em excesso de arrecadação real, já é possível falar de excesso, como tendência do exercício, até o limite dos valores transferidos em virtude dos convênios celebrados, justamente em face do planejamento orçamentário, que tem como pressuposto lógico a efetiva arrecadação de toda a receita estimada originariamente na LOA.

Dessa forma, a fonte de recursos (de natureza orçamentária) para a abertura dos créditos adicionais destinados à realização dos convênios será o “excesso de arrecadação”, ainda que essa tendência não venha a se concretizar em excesso real no exercício, ou seja, ainda que não haja saldo positivo, de natureza financeira, das diferenças de arrecadação acumuladas mês a mês.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo à consulta formulada para concluir que, nas transferências voluntárias de outras entidades políticas, é correta a utilização do “excesso de arrecadação de convênios” (art. 43, inciso II, § 1º da Lei 4320/64) como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, ainda que o excesso estimado no momento da abertura dos créditos não se concretize em excesso de arrecadação real.

Ressalte-se, por fim, que o gestor deverá sempre observar o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64 c/c o art. 25, § 1º da LRF, bem como manter a vinculação dos recursos financeiros ao objeto pactuado (art. 25, § 2º da LRF).

É como respondo, Exa.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.