



PARECER REFERENCIAL

Processo administrativo: nº 005450/2024

Requerente: SEMAMA-SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE

Assunto: Empenho estimativo, em favor da SEMAMA, para pagamento de taxa da EDP ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA SA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2025.

Obs.: Retificação do parecer (ev. 07)

Excelentíssimo Senhor Prefeito,

Versa o presente expediente acerca da realização de empenho estimativo em favor da SEMAMA-SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE para pagamento de taxa da EDP ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA SA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2025.

A presente solicitação refere-se ao empenho estimativo em favor da empresa EDP Espírito Santo Distribuição de Energia S.A., inscrita no CNPJ nº 28.152.650/0001-71, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). O montante é destinado à cobertura dos serviços de distribuição de energia elétrica para esta Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, durante o exercício financeiro de 2025.

Nos autos, encontra-se registrada, no evento 03, a apresentação das certidões que comprovam a regularidade fiscal, tributária e previdenciária, atendendo aos requisitos necessários para a análise do caso.

A Secretaria de Administração e Finanças encaminha o presente processo ao Setor de Contabilidade para que seja analisada a compatibilidade da despesa com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Também se solicita a indicação da dotação orçamentária correspondente, garantindo a regularidade financeira do procedimento.

É o relatório. Segue o parecer.

Diante da necessidade de fundamentar a decisão sobre a despesa referente ao ano de 2025, o processo transitou do setor contábil para o jurídico em busca de orientação. O setor contábil, ao analisar a situação, ponderou sobre a ausência da dotação orçamentária devido à apreciação da LOA no Legislativo Municipal.

Reconhecendo a complexidade jurídica da questão, a demanda foi encaminhada ao setor jurídico, solicitando orientação e embasamento legal para assegurar que a decisão de aguardar a aprovação da LOA estivesse em conformidade com os princípios constitucionais, leis complementares e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O envolvimento do setor jurídico neste processo visa garantir a legalidade, transparência e responsabilidade na gestão pública, contribuindo para a tomada de decisões alinhadas aos preceitos legais que regem as finanças municipais. Diante da recorrência de situações em que as secretarias realizam petições prévias cujo adimplemento se dará no próximo exercício. Este setor jurídico elaborou um parecer referencial, tal documento é desenvolvido com o intuito de servir como guia





orientativo em processos semelhantes, proporcionando uma abordagem jurídica consistente e alinhada aos princípios legais aplicáveis.

A fim de assegurar a uniformidade nas decisões, o setor jurídico, ao se deparar com demandas frequentes como a espera pela aprovação da LOA, elabora pareceres que oferecem fundamentos jurídicos sólidos, considerando a legislação vigente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa prática não apenas agiliza a análise jurídica de processos similares, mas também contribui para a eficiência e consistência nas respostas oferecidas diante de questões financeiras que envolvem a Administração Pública Municipal.

A situação em que as secretarias realizam petições prévias, como o caso da espera pela aprovação da LOA para o exercício de 2025, é reconhecida como excepcional, principalmente em virtude do encerramento financeiro do exercício.

Nesse contexto, torna-se rotineiro que a Administração Pública Municipal busque antecipar procedimentos para evitar possíveis entraves ou atrasos no início do próximo exercício financeiro. A excepcionalidade reside no período crítico dos últimos meses do ano, marcado pelo encerramento das atividades financeiras e pela expectativa da aprovação da LOA. Essa abordagem preventiva por parte das secretarias visa garantir a continuidade eficiente das operações no próximo exercício, considerando as particularidades do cenário financeiro e orçamentário municipal.

O artigo 163, I, da Constituição Federal assevera que lei complementar disporá sobre finanças públicas. O artigo 169 da Carta Magna, por sua vez, estabelece que a despesa com pessoal de todos os entes federativos não poderá exceder aos limites estabelecidos em lei complementar. Surge, neste toar, a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal ou, simplesmente, LRF.

Pode-se dizer que esta Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, constitui, na verdade, uma suplementação à Lei Federal no 4.320, de 17 de março de 1964, que também estabelece normas gerais de Direito Financeiro.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), buscou-se assegurar o equilíbrio das contas públicas, isto é, a harmonia entre receitas e despesas. O objetivo principal é que o ente federativo limite seus gastos ao que efetivamente arrecadou. Em termos práticos, isso significa que, em uma conta simples de subtração, a receita efetivamente arrecadada menos as despesas realizadas devem resultar em zero.

Por outro lado, a LRF também visa à promoção de uma gestão fiscal responsável. Isso implica que o agente público ou administrador da coisa pública deve cumprir seu dever funcional com probidade, assumindo a responsabilidade por seus atos e omissões. A gestão fiscal responsável se traduz na realização da receita e da despesa de forma a preservar adequadamente os bens públicos.

Nesse sentido, Flávio Cruz, em sua obra de apresentação sobre a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, destaca a importância dessa responsabilidade na condução das finanças públicas, evidenciando o papel central do administrador público na correta aplicação dos recursos públicos.

Compromissos assumidos no âmbito das finanças públicas internacionais e outras variáveis políticas e socioeconômicas causaram forte determinação do Poder Executivo federal no sentido de criar uma lei de conduta para a administração pública. O ponto preferido foi estabelecer limites para alguns aspectos de gestão e responsabilizar os dirigentes que se envolverem em transgressões e abusos. A lei de responsabilidade fiscal foi a denominação assumida para tais mudanças.

O orçamento público nada mais é do que um documento oficial onde constam todas as receitas e todas as despesas de um determinado ente político.





Cuida-se de uma visão mais holística do orçamento, ou seja, enquanto instrumento regulador da atividade estatal e, ao mesmo tempo, regulador da atividade econômica.

Ele possibilita, de fato, um maior controle do Poder Legislativo e da coletividade (conforme artigos 48 e 48-A da LRF) sobre o Executivo. E ainda deve ser considerada, para esta colocação, a importância da anualidade orçamentária como facilitadora desta fiscalização, pois renova ano a ano o planejamento, a execução e o controle, racionalizando a atuação desses dois Poderes, cada qual na sua esfera de competência.

Após a apresentação do conceito de orçamento e os diversos enfoques sobre a sua natureza jurídica, pode-se dizer que os atos que estão compreendidos na execução orçamentária são: de um lado, todos os atos praticados durante as três fases ou estágios da execução da receita (lançamento, arrecadação e recolhimento) e, de outro lado, todos os atos referentes às três fases ou estágios da execução (realização) da despesa (empenho, liquidação e pagamento).

Anualmente, ao final dos exercícios, é editado um decreto de encerramento orçamentário e, no início de cada exercício, um decreto de execução orçamentária. Eles regulamentam os procedimentos de encerramento e execução, datas e prazos para a realização dos atos necessários à gestão orçamentária.

A Lei no 4.320, de 17 de março de 1964 utiliza-se de dois regimes jurídico- contábeis denominados regime de caixa e regime de competência para identificar a qual exercício financeiro pertence cada receita e cada despesa. Em verdade, diz-se que o regime adotado no Brasil é um regime misto, pois vale o regime de caixa para as receitas e o de competência para as despesas.

Assim, nas palavras de Afonso Gomes Aguiar, “[...] **pertence ao exercício financeiro a receita nele arrecadada, não se levando em consideração a época, o exercício em que ela se gerou, mas sim a data de sua efetiva arrecadação.**” Já a despesa, por conta de seu regime de competência, pertence ao exercício em que foi empenhada, não importando a data de seu pagamento, mas o exercício em que foi criada.

Sabe-se que a Lei no 4.320/1964, divide os gastos em despesas correntes e despesas de capital. As despesas de capital resultam no aumento do patrimônio público, enquanto as despesas correntes são destinadas à manutenção dos órgãos que prestam serviços públicos.

Dentro das despesas correntes, há a subdivisão em despesas de custeio, voltadas para a manutenção administrativa, e transferências correntes, que auxiliam outras entidades públicas. Destaca-se a necessidade de autorização legal e ato administrativo para realização de despesas públicas, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O procedimento administrativo para a realização de despesa pública envolve três atos: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o ato que cria a obrigação de pagamento, a liquidação verifica o cumprimento da obrigação, e o pagamento extingue a obrigação. O autor ressalta a importância de concretizar esses três atos para considerar uma despesa como realizada.

Por amor ao debate vale ponderar sobre o conceito de "Restos a Pagar" como uma exceção à regra de que o pagamento deve ocorrer no mesmo exercício em que a despesa foi empenhada. Essa conta especial é uma solução legislativa para o pagamento de despesas que não foram quitadas dentro do exercício financeiro, permitindo que sejam liquidadas no exercício seguinte.

DO PLANEJAMENTO, CONTROLE E RESPONSABILIDADE FISCAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A noção de planejamento em matéria orçamentária foi destacada na Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 165, parágrafos 1º, 2º, 5º e 8º. De acordo com essas disposições, os entes federativos têm a obrigação de elaborar três documentos fundamentais: o Plano Plurianual (PP ou PPA),





a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual (PP ou PPA) tem como finalidade estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública em relação às despesas de capital, entre outras, para um período trienal.

Ele representa um plano de trabalho de governo, agregando ações governamentais relacionadas a obras e investimentos planejados, diferenciando-se do orçamento anual, que abrange apenas um exercício financeiro. A LDO, elaborada anualmente, define metas e prioridades para o próximo exercício, orientando a LOA e selecionando as partes do PP a serem executadas no ano seguinte.

A LOA, também um programa de trabalho de governo, reúne todas as ações governamentais relacionadas a investimentos, obras e prestação de serviços a serem realizados durante o exercício financeiro. Em termos mais simples, o orçamento público é um documento oficial que lista todas as receitas e despesas de um ente político específico.

Ele é denominado "lei de meios" porque é instrumental, servindo para sustentar a atuação e intervenção concreta do Estado na economia. O orçamento proporciona um controle mais efetivo do Poder Legislativo e da coletividade sobre o Executivo, e a anualidade orçamentária renova o planejamento, a execução e o controle a cada ano, facilitando a fiscalização dos dois poderes. A Lei de Responsabilidade Fiscal segue essa lógica, enfatizando a necessidade de previsão orçamentária para qualquer tipo de despesa, inclusive as obrigatórias e de caráter continuado.

A adequação orçamentária é crucial, assegurando que as despesas não ultrapassem os limites estabelecidos para o exercício. A lei também requer comprovação da origem dos recursos para despesas obrigatórias de caráter continuado, garantindo que possam ser suportadas nos exercícios seguintes.

O referido caso está intrinsecamente ligado à LOA, uma vez que os gastos associados ao processo em questão serão suportados no exercício de 2025. Cabe ressaltar que, até o momento, a LOA/2025 ainda não retornou ao Executivo Municipal, encontrando-se pendente de aprovação pelo Legislativo.

Diante desse cenário, surge uma ponderação crucial: seria prudente aguardar a publicação oficial da LOA/2025 antes de proceder com quaisquer indicações orçamentárias. Essa medida se justifica pela necessidade de evitar esforços e recursos desnecessários, sobretudo no que diz respeito à elaboração de pareceres contábeis de previsão sem a devida certeza quanto aos dados e parâmetros contidos na LOA.

Ao postergar as análises orçamentárias até que a LOA/2025 seja devidamente aprovada, garantimos uma abordagem mais precisa e alinhada com a realidade orçamentária vigente. Isso não apenas otimiza a eficiência do processo, mas também assegura que as recomendações e decisões estejam embasadas em informações atualizadas e oficialmente ratificadas pelo órgão legislativo competente.

Nesse contexto, a prudência se revela como uma estratégia inteligente, proporcionando não apenas economia de recursos, mas também a garantia de que as orientações orçamentárias sejam formuladas com base em dados concretos e definitivos.

Dessa forma, a sincronização entre os procedimentos contábeis e a tramitação legislativa é promovida, assegurando um processo decisório robusto e alinhado com os princípios de responsabilidade fiscal e transparência na gestão pública.

Neste prisma, Mario Engler Pinto Junior faz esta indagação, tratando-o de respondê-la, afirmando que o entendimento jurídico predominante é o de que não há imposição legal para a efetiva realização das despesas nele previstas, tendo o orçamento caráter apenas autorizativo. Sua explicação é a seguinte:

A existência de dotação orçamentária é condição necessária (embora não suficiente) para a assunção de obrigação de pagamento pela Administração pública (direta, autárquica e fundacional), conforme sugerem os dispositivos da Lei nº 4.320/64, ao exigirem o prévio





empenhamento da despesa, nos limites dos créditos concedidos. O ato administrativo de empenho pressupõe a identificação da dotação orçamentária que irá suportar a despesa, seguida da sua reserva formal para aquela finalidade. A Lei de Responsabilidade Fiscal segue a mesma estrutura lógica, reforçando a ideia da existência de previsão orçamentária para realização de qualquer tipo de despesa, não só quando tenham por objeto a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, mas também quando consideradas obrigatórias e de caráter continuado. O artigo 16 induz o conceito de adequação orçamentária, assim entendida a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidas por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. No caso da despesa obrigatória de caráter continuado referida no artigo 17, além dos requisitos previstos no artigo 16, faz-se necessário comprovar a origem dos recursos para o seu custeio, ou seja, que a nova despesa gerada poderá ser suportada nos exercícios subsequentes em que subsistir a respectiva obrigação de pagamento, pelo aumento de receita ou pela redução permanente de despesa.

Em conclusão, a complexidade das regras relacionadas ao tema não implica dificuldades significativas para a compreensão precisa de seu alcance e aplicação.

No entanto, essas normas, embora fundamentais, revelam-se rígidas e, por vezes, desafiadoras de serem aplicadas na prática. A rigidez normativa, compreensível em virtude da necessidade de planejamento e racionalidade nos gastos públicos, frequentemente colide com as demandas imediatas dos órgãos, sendo obstáculo para a rápida resposta a essas necessidades, seja por questões burocráticas ou outras.

Ao longo dos meses de novembro a janeiro, as despesas se concentram, a pressão aumenta, o tempo se torna escasso, e o planejamento muitas vezes é comprometido. Nesse contexto, é imperativo um cuidado redobrado na elaboração e aprovação das leis orçamentárias, estabelecendo prioridades de forma criteriosa e aprimorando o planejamento de licitações e o gerenciamento dos gastos.

A solução para esse cenário desafiador reside, em parte, no aprimoramento do entendimento da legislação por parte dos envolvidos na gestão pública. Além disso, a elaboração de previsões orçamentárias mais racionais, alinhadas às reais necessidades de funcionamento dos órgãos, pode contribuir para a otimização dos gastos e a prevenção de desperdícios de recursos públicos.

É fundamental um planejamento mais eficaz, distribuindo as despesas ao longo do ano de forma criteriosa e estabelecendo critérios mais objetivos no contingenciamento. Contudo, reconhece-se que os gestores muitas vezes enfrentam desafios, como a falta de recursos no momento adequado para iniciar procedimentos licitatórios.

DIANTE DO EXPOSTO, opino favoravelmente à realização do empenho em favor da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES, desde que seja observada a estrita conformidade com as normas legais e orçamentárias vigentes, especialmente quanto à existência de dotação orçamentária específica e à regularidade documental da entidade.

Trata-se de contratação direta da referida pessoa jurídica, amparada pela inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/21, em razão da exclusividade no fornecimento desse serviço público essencial e com fundamento no art. 60 § 2º e art. 58 da Lei 4.320/64.

Recomenda-se que o Setor de Contabilidade proceda à emissão do empenho e, posteriormente, seja realizada a liquidação e pagamento, nos termos da Lei nº 4.320/64 e da Lei nº 14.133/2021.

Recomendo que essa prática seja adotada apenas em situações excepcionais. Nos casos em que for possível aguardar a aprovação da LOA/2025, sugiro que a indicação da dotação orçamentária correspondente seja postergada até que o cenário orçamentário esteja consolidado. Essa abordagem visa respeitar o princípio financeiro, garantindo uma gestão responsável e eficiente dos recursos públicos. Ao aguardar a aprovação da LOA, asseguramos uma base orçamentária mais precisa e alinhada com as prioridades estabelecidas legalmente.





Além disso, essa prática contribui para a integridade do orçamento anual, evitando a necessidade de ajustes frequentes e promovendo uma execução orçamentária mais condizente com as diretrizes estabelecidas pela legislação.

É importante destacar que essa sugestão busca conciliar a necessidade de flexibilidade diante de situações excepcionais com a responsabilidade na gestão financeira. Ao adotar essa abordagem mais criteriosa na elaboração de pareceres contábeis, o setor contábil contribuirá para a conformidade legal e para a eficácia na aplicação dos recursos, reforçando a transparência e a responsabilidade na administração pública.

Retorno o processo ao Setor Contábil, a fim de tomar conhecimento deste Parecer Jurídico Referencial.

Após, seguir com os procedimentos regulares.

É o parecer.

Itarana/ES, 11 de dezembro de 2024.

PAULO SÉRGIO RIZZO
Procurador Municipal OAB/ES 8.330

