



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 184/2019

A autoria da presente Proposição é do Senhor Prefeito Municipal, havendo solicitação de urgência na tramitação (art. 44, § 1º, da Lei Orgânica Municipal)

Trata-se de Projeto de Lei que *autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar Termo de Ajuste de Contas e Quitação, com fulcro no Decreto nº 23.361, de 26 de dezembro de 2017, com o Banco de Olhos de Sorocaba/SP e dá outras providências.*

De plano, destaca-se que este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, com ressalvas, com base nos fundamentos que se seguem:

Da leitura da mensagem do Sr. Prefeito, verifica-se que **a presente proposição visa autorizar o estabelecimento de um Termo, que reconhece que o Município de Sorocaba se compromete a pagar por serviços efetivamente prestados pelo Banco de Olhos de Sorocaba (BOS), que estavam sem cobertura contratual.**

Deste modo, expõe o Executivo que no **Processo Administrativo nº 13.092/2019** foi constatada a **execução de serviços, de boa-fé, realizados pelo BOS**, sendo que, a eventual falta de pagamento e de regularização da situação poderia onerar ainda mais o Município numa eventual demanda judicial que o BOS pudesse mover contra o Município de Sorocaba.

Ademais, esclarece o Executivo que o **BOS vem suportando o déficit**, subsidiando as operações, sendo que, no modelo de ajuste proposto no **Anexo desta proposição**, há a consideração de que o **BOS está renunciando aos juros e correção monetárias** devidas em relação aos serviços prestados, o que, de sobremaneira, proporcionaria economia de gastos para a Fazenda Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Deste modo, nota-se que juridicamente a matéria trata de AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA FORMULAÇÃO DE TERMO DE AJUSTE DE CONTAS, do Município de Sorocaba, com a organização social Banco de Olhos de Sorocaba, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

Salientamos que, embora sejam raros e excepcionais os casos de reconhecimento de débitos de uma Fazenda Pública perante uma pessoa jurídica de direito privado (ainda que sem fins lucrativos), tal hipótese **NÃO É VEDADA** pelo nosso ordenamento jurídico, uma vez que o regime jurídico de direito público, especialmente as normas aplicáveis à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, autorizam a realizam de tal instrumento.

De início, observa-se no texto constitucional:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

O dispositivo acima, **exemplifica o poder fiscalizatório exercido pelo Legislativo, na gestão contratual de obrigações assumidas pela Municipalidade**, de modo que, **se cabe ao legislativo muitas vezes a sustação de contratos/atos**, com auxílio técnico do Tribunal de Contas, **também cabe a prévia autorização legislativa para a formulação do Termo de Ajuste de Contas** visado, que nada mais é do que o RECONHECIMENTO DE DÉBITOS EXISTENTES.

Deste modo, nota-se **que é extremamente seguro e recomendável a formulação do Termo de Ajuste de Contas, tendo em vista os princípios atinentes à fiscalização contábil, financeira e orçamentária a cargo do Legislativo**, que estabelece princípios que, **a priori, mostram-se respeitados**, como a **legalidade**, **legitimidade** e **economicidade**, consagrados no art. 70 da Constituição Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, **quanto à legalidade, legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Assim, quanto ao Termo de Ajuste de Contas visado:

- 1) **Nota-se observância à LEGALIDADE**, uma vez que o **Decreto Municipal nº 23.361, de 26 de dezembro de 2017**, regulamenta as hipóteses e o procedimento a ser observado nos casos de prestações realizadas em favor do Município de Sorocaba, sem cobertura contratual, que possibilitam o reconhecimento de débitos:

DECRETO Nº 23.361, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2017.

Dispõe sobre o pagamento de despesa sem cobertura contratual ou decorrente de contrato, posteriormente, declarado nulo.

Art. 1º Os serviços prestados por particular, sem cobertura contratual ou em decorrência de contrato posteriormente declarado nulo, **deverão ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar, nos termos do parágrafo único do artigo 59 da Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993.**

Art. 2º O reconhecimento da dívida se dará em **processo administrativo específico com o fim de indenizar o contratante de boa fé**, por obras, serviços ou produtos comprovadamente entregues à Administração Pública, sem a regular cobertura contratual e sem o efetivo pagamento.

- 2) **Nota-se observância à LEGITIMIDADE**, uma vez que, segundo Tathiane Piscitelli¹, a legitimidade é medida pela eficiência do gasto em atender as necessidades públicas, o que, segundo o Executivo em sua justificativa, foi observado.
- 3) **Por fim, nota-se observância à ECONOMICIDADE**, uma vez que segundo o Executivo, a não formulação do Termo de Ajuste de Contas, fatalmente resultaria

¹ PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro. 6ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. Versão eletrônica, pdf. 134/135.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

numa demanda judicial em relação à Fazenda Municipal, sendo que, ao se formular o Termo, o BOS estaria renunciando aos juros e correção monetária em relação às obrigações não quitadas.

Ademais, a formulação do Termo promove **medida de gestão correta pela administração**, uma vez que o objeto a ser pago corresponde à serviços que foram efetivamente prestados, sendo tais fatos constatados em Processo Administrativo (PA 13.012/2019), **sob pena de a administração municipal ser promotora de enriquecimento sem causa**, conforme menciona exemplificativamente o art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. **A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.**

Outro argumento que justifica a formulação do Termo visado, é o art. 37 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, que autoriza o pagamento de compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, desde que haja dotação no orçamento:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. (Regulamento)

Os tribunais admitem o reconhecimento de dívida, mesmo que em esparsas decisões. Nesses casos, é legitimada a conduta de estabelecimento de compromisso para quitação dos débitos. Vejamos, inicialmente, uma decisão do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, acerca do tema:

Segundo jurisprudência pacífica desta Corte, ainda que o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, **o ente**



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade.
(...) (AgRg no Ag 1056922/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/02/2009, DJe 11/03/2009)

O órgão especializado de contas da União, o TCU, age no mesmo sentido, de proteger o fornecedor de boa-fé que atendeu o Poder Público com serviços ou produtos, mesmo sem contrato, sendo-lhe devido o ressarcimento de valores, para que não reste caracterizado o enriquecimento sem causa da administração:

“Embora o Acórdão embargado tenha determinado a anulação da licitação e do contrato decorrente, permanece a obrigação de Administração em indenizar a empresa contratada pelos serviços executados até a sustação do contrato, consoante o disposto no parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/93”. (Acórdão n. 2.240/2006, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo)

Indo adiante, nota-se que o **art. 2º, do PL**, trata de **autorização para parcelamento mensal de 28 parcelas de R\$ 509.995,50**, de modo que, dado o lapso temporal de comprometimento de dívida, que ultrapassará a atual legislatura, são necessárias adequações no Plano Plurianual vigente (Lei Municipal nº 11.619, de 2017), e previsões expressas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, e as de Orçamento Anual, vigentes e as próximas, conforme previsto no **art. 3º, do PL**.

Além disso, nota-se que o Executivo incluiu no **art. 4º, do PL**, **autorização para abertura de crédito adicional suplementar**, no valor de R\$ 6.119.946,00, em observância à prévia autorização legislativa para abertura de créditos suplementares, exigidas pelo texto constitucional:

Art. 167. São vedados:
(...)
V - a **abertura de crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**;

No entanto, **nota-se que de nada adianta a previsão genérica prevista neste PL de abertura de crédito suplementar no orçamento de 2020, se não houver a previsão na Lei**



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Orcamentária Anual de 2020 (cujo Projeto de Lei sequer foi apresentado nesta Casa de Leis) que autorize a abertura de créditos suplementares, **ou ainda, se não houver a previsão de onde sairão os recursos correspondentes para fazer frente à despesa**, uma vez que o art. 4º, deste PL, pleiteia a autorização de abertura de crédito suplementar, mas, no entanto, não informa de onde sairão tais recursos.

Neste sentido, diz a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que regulamenta o Direito Financeiro:

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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 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 credito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Não se expõe aqui que o PL em análise é ilegal por conta do art. 4º, mas sim, que na forma com a qual foi proposto, o art. 4º do PL é inexecutável.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Diz-se isto, pois **o conceito de crédito suplementar, é o de reforçar dotação orçamentária já existente no orçamento**².

Ora, se o art. 4º do PL autoriza abertura de crédito suplementar no orçamento de 2020, isso pressupõe que já deveria existir o orçamento de 2020, mas veja, ele AINDA NÃO EXISTE.

Deste modo, a melhor solução seria que:

1) **se observasse na LOA 2020, desde logo, a consideração de tais despesas, havendo recursos próprios para elas;**

OU,

2) **que, após elaborado o orçamento de 2020 sem a consideração dessa despesa, que aí sim houvesse lei específica autorizando a abertura de crédito suplementar, indicando a origem dos recursos para fazer frente ao crédito suplementar visado no art. 4º do PL,** trazendo detalhadamente a origem dos recursos, sob pena não só de inaplicabilidade da autorização legislativa, como, além disso, abertura de um crédito suplementar sem a existência de recursos disponíveis, violando o art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e o art. 167, V, da Constituição Federal.

Faz-se toda essa **sugestão**, porque na forma com a qual o PL foi proposto, **gera confusão jurídica uma abertura de crédito suplementar** (que, como vimos, serve para reforçar DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ EXISTENTE), **sem a existência do próprio orçamento a que se refere** (Orçamento de 2020).

² BRASIL. Senado Federal. Conceito de crédito suplementar. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/credito-suplementar>>. Acesso em 13 de maio de 2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Por fim, quanto ao **art. 5º do PL**, que trata da cláusula de quitação a ser dada pelo BOS frente aos pagamentos realizados pela Municipalidade, nada há de ilegal, uma vez que não há renúncia de créditos pela Fazenda Municipal, de modo que, a concessão aqui realizada não é sinalagmática, mas sim, exclusivamente do BOS, que está abdicando de parte dos valores a que faz jus, e renunciando expressamente às ações judiciais em curso, com a celebração do compromisso.

Sobre o tema, recente alteração na LINDB possibilita o ajuste:

DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.

Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010)

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa **na aplicação do direito público**, inclusive no caso de expedição de licença, **a autoridade administrativa poderá**, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, **e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 1º O **compromisso** referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

II – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Quanto à técnica legislativa, observa-se **INEXISTE cláusula de despesa**, sendo que, pelo objeto da matéria legislativa (Termo de Ajuste de Contas), seria **ESSENCIAL que se constasse tal cláusula no corpo da matéria**, pois é inegável que a mesma possuirá reflexo orçamentários.

Por fim, sublinha-se que a eventual aprovação desta Proposição, dependerá de manifestação favorável da **maioria dos votos, presentes a maioria absoluta dos membros**, conforme o art. 162 do Regimento Interno da Câmara.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Ante o exposto, **nada a opor** sob o aspecto legal da proposição, **exceto pela ausência de cláusula de despesa, que, pelo objeto da matéria, é essencial que se conste do Projeto de Lei.**

É o parecer.

Sorocaba, 13 de maio de 2019.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica