



# 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 Piscitelli<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 crédito 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 crédito 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**<sup>2</sup>.

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).

---

<sup>2</sup> 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