



PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

OFÍCIO Nº EM 111 /2012

Em 27 de dezembro de 2012

Excelentíssimo Senhor
Anderson José Ribeiro Saleme
DD. Presidente da Câmara Municipal
Câmara Municipal de Divinópolis
DIVINÓPOLIS – MG

ASSUNTO: Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei EM nº 081/2012 – Que autoriza o Poder Executivo a alienar os imóveis que especifica e dá outras providências.

Excelentíssimo Senhor Presidente:

A Administração Municipal modifica a redação dos artigos 4º e 5º do Projeto de Lei nº EM 081/2012, que autoriza o Poder Executivo a alienar os imóveis que especifica e dá outras providências, conforme abaixo relacionado:

“Art. 4º. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder nos termos do parágrafo único do artigo 8º, da Lei Complementar Federal 101/2000, e a considerar tais valores, no exercício corrente, pela expressão monetária da avaliação dos referidos imóveis.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à 1º de janeiro de 2012.”

JUSTIFICATIVA:

Além de melhorar a redação do artigo 4º, dentro da técnica legislativa, considerando que não há mais possibilidade de ocorrer ingresso das receitas relativas à alienação no presente exercício, tem a presente mensagem o fito de assegurar a produção dos efeitos no exercício de 2012.

Servimo-nos do ensejo, ante polêmicas suscitadas, para esclarecer que os artigos 2º, 3º e 4º do Projeto de Lei em questão, conforme demonstraremos a seguir, se revestem de plena legalidade e constitucionalidade, em nada afrontando o ordenamento jurídico Pátrio e, para tanto, *concessa vêniam*, valer-nos-emos de trechos de parecer, especialmente emitido em relação ao presente projeto de lei, pelo eminente causídico, Dr. Luciano Ferraz, posto que bem elucida a questão, tornando despiciendo maiores comentários.



PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

No que concerne à criação de fundo especial, prevista no artigo 2º e à vinculação estabelecida no artigo 3º:

“Fundo especial e vinculação de receitas futuras de capital a despesas de capital.

O orçamento das entidades federativas submete-se a princípios financeiros expressos na Constituição da República, entre os quais se destacam o da unidade – cada entidade possui apenas um orçamento, ainda que subdividido em partes específicas: art. 165, §1º, CR; e o da universalidade – todas as receitas e despesas fazem parte do orçamento da entidade, sejam elas desvinculadas ou destinadas a finalidades específicas (art. 165, §8º, CR).

*A gestão orçamentária dever ser realizada pelo sistema de caixa único, nos termos do que disciplina o art. 56 da Lei 4.320/64, em estrita observância ao princípio da unidade de tesouraria, vedando-se a fragmentação em caixas especiais. **Mas isso não quer significar que as entidades federativas não tenham autonomia para estabelecer, por intermédio de lei, vinculações específicas entre receitas e despesas públicas.***

Uma das formas por excelência a viabilizar dita vinculação é a constituição fundos especiais, instrumentos de natureza contábil, financeira e orçamentária instituídos com o objetivo de propiciar a gestão especializada de recursos – voltando-se, assim, à concretização de finalidades pré-estabelecidas e objetivamente delimitadas no respectivo ato constitutivo.

Os fundos constituem, pois, exceção ao princípio da unidade de tesouraria, caracterizando-se pelas restrições determinadas por regramentos incidentes sobre certos ativos¹, não exclusivamente de natureza financeira. Também ativos não financeiros podem ser utilizados para esta finalidade.

A constituição dos fundos especiais encontra-se prevista no art.165, §9º, II da Constituição da República, no particular regulamentada pela Lei. 4.320/64 que dispõe:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

¹ MACHADO JR., J. Teixeira e COSTA REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada, Rio de Janeiro, Ibmam, 1997. p. 132.



PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

*A edição da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também se preocupou com a existência de fundos e outras sortes de vinculação legal de receitas e despesas nas entidades. Conforme se vê do art. 8º, parágrafo único, **a LRF autoriza a exclusiva utilização de recursos vinculados ao atendimento do objeto específico de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele que ocorrer o ingresso.** Verbis:*

Art. 8º [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Nos termos do que disciplina a Lei 4.320/64, os resultados gerais da entidade pública (Município), devem, ao cabo de cada exercício financeiro (que corresponde ao ano civil), ser demonstrados em balanços: orçamentário, financeiro, patrimonial e demonstrativo das variações patrimoniais.

O balanço patrimonial englobará o ativo financeiro e o permanente, o passivo financeiro e o permanente, o saldo patrimonial e as contas de compensação, todos definidos nos parágrafos do art. 105 da Lei 4.320/64.

Compreende-se como tal “a demonstração que evidencia, de um lado a posição e a data do encerramento das contas representativas de bens, direitos e, quando for o caso, do saldo patrimonial negativo. De outro lado, evidencia a posição das contas representativas de compromissos assumidos com terceiros e do saldo patrimonial positivo, ou seja, do patrimônio líquido da instituição.”²

Decerto, compõem-no – o balanço patrimonial – a coluna do ativo (bens e direitos) e a coluna do passivo (compromissos com terceiros). A diferença entre elas denomina-se saldo patrimonial, que pode ser negativo ou positivo, conforme o caso. A soma das parcelas que constituem o ativo financeiro e o ativo permanente denomina-se ativo real; a soma das parcelas que constituem o passivo financeiro e o passivo permanente denomina-se passivo real.

Se o ativo real é maior do que o passivo real, tem-se o ativo real líquido que representará o patrimônio líquido da instituição, inscrito no passivo para igualar a soma total do balanço. Se essa diferença for negativa, tem-

² MACHADO JR., J. Teixeira e COSTA REIS, Heraldo da Costa. Op. cit. p. 168.



PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

se passivo real a descoberto, o qual se inscreve ao lado do ativo para também igualar a soma total do balanço.

Logo, nos termos do art. 73 da Lei 4.320/64, como regra, o saldo positivo do fundo especial apurado no balanço (patrimônio líquido) será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, significando que os créditos ou direitos depositados em favor dos fundos são recursos financeiros destes ou que podem vir a sê-lo, que uma vez deduzidos dos compromissos também vinculados ao fundo, representarão saldo patrimonial ao cabo do exercício.

Nesse sentido, o art. 50, I da LRF dispõe:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

A destinação do eventual saldo positivo apurado no balanço do exercício, como se viu do art. 8º, parágrafo único da LRF, somente poderá ser aplicado no objetivo específico para o qual foi constituído o fundo, ainda que o ingresso venha a ocorrer em exercício financeiro diverso.

De se notar haver necessidade de antevisão de dois aspectos distintos na constituição do fundo: o orçamentário e o financeiro. Isto porque embora o art. 72 da Lei 4.320/64 explicitamente determine que a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos se tenha de realizar através do orçamento ou de créditos adicionais, tais fundos “devem ter seus próprios planos de aplicação em que se demonstrem as respectivas origens e aplicações dos recursos, que integrarão o orçamento geral da entidade.”³

A preocupação concernente aos planos de aplicação do fundo responde à exigência do art. 44 da LRF, cuja interpretação a contrário senso corrobora a possibilidade (no aspecto financeiro) de vinculação de receitas de capital decorrentes da alienação de bens e direitos às despesas de capital (do Município), verbis:

Art. 44 – É vedada a aplicação da receita derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

*O dispositivo deixa ver que a LRF tem preocupação específica com a alienação do patrimônio público para custeio de despesas correntes⁴, **mas***

³ MACHADO JR., J. Teixeira e COSTA REIS, Heraldo da Costa. Op. cit. p. 134

⁴ Nos termos do art. 12, §1º da Lei 4320/64, classificam-se como despesa de custeio as dotações para a



PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

admite implicitamente o direcionamento das receitas derivadas dessa alienação para o custeio de despesas de capital⁵

A classificação legal da despesa pública em corrente e de capital tem razão de ser – e esta razão é econômica:

“Despesas correntes e de capital distinguem-se pelas consequências que produzem. As primeiras não agregam ativos para o ente que a realiza. Já as últimas têm exatamente essa finalidade [...] Daí as despesas correntes refletirem a ideia de ‘aparelhamento do Estado’, ou crescimento da máquina pública, enquanto as despesas de capital são vistas como fator de promoção do desenvolvimento econômico [...].”⁶

Com efeito, enquanto as despesas correntes são vistas como ‘fatos modificativos diminutivos’ que produzem subtração de ativos sem a correspondente adição do ativo ou diminuição do passivo, as de capital são encaradas como ‘fatos permutativos’. “Troca-se uma rubrica contábil por outra”.⁷”

No que tange a considerar os valores da alienação no exercício corrente, esclarece o preclaro Professor:

“A esta altura cabe perquirir: Seria lícito que o Prefeito de Divinópolis ao longo de seu mandato alienasse imóveis dominicais para que com os valores respectivos (receitas de capital) pudessem custear a implantação de novas obras públicas? Poderia ter planejado variações patrimoniais do ativo do Município, agregando novos prédios, ruas, praças, redes de esgoto, o novo centro administrativo, em contrapartida à alienação de lotes vagos ou imóveis edificáveis inservíveis? Cumpriria a LRF se assim tivesse procedido?”

*Se a resposta aos quesitos apresentados for positiva, não haverá diferença, **do ponto de vista prático**, entre esta operação e a constituição do fundo que agora o Poder Executivo pretende implantar.*

Com efeito, se o ativo do Município cresceu ao longo do mandato do Prefeito, em razão das despesas de capital que realizou (muitas vezes

manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (§1º).

⁵ As despesas de capital abrangem investimentos, inversões financeiras e transferência de capital (art. 12 da Lei 4.320/64). Investimentos abrangem, por exemplo, dotações orçamentárias para o planejamento e execução de obras públicas, como é o caso do novo centro administrativo da cidade de Divinópolis; abrangem ainda a compra de instalações e equipamentos material permanente, v.g., aparelhos de medição e comunicação, hospitalares, médicos e odontológicos etc; inversões financeiras abarcam a aquisição de imóveis (sem a execução de obras), aquisição de bens de capital já em uso etc. Transferência de capital são dotações orçamentárias para investimentos ou inversões destinadas a terceiros.

⁶ ZANCHIM, Kleber Luiz. In CONTI José Maurício (Coord.) Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 66

⁷ ZANCHIM. Op. cit. p. 68.



PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

financiadas por despesas correntes); se o déficit do passivo é representado por despesas de capital daí originadas; e se era-lhe lícito durante o mandato alienar patrimônio (receita de capital) para dirigir os recursos ao custeio de tais despesas, é-lhe lícito vincular as despesas futuras de alienação de bens imóveis para custeio de restos a pagar oriundos das despesas de capital assumidas, desde que vinculadas nos termos do art. 8º, parágrafo único da LRF. A diferença, sob o ponto de vista prático, é de “timing”.⁸

Bem de verdade que, a teor do art. 35, I da Lei 4.320/64, tais receitas de alienação imobiliária pertencerão ao exercício financeiro em que ocorrer o ingresso, mas a vinculação patrimonial anteriormente estatuída pelo fundo expressará **situação análoga** à exigência referida pelo art. 42 da LRF: a diferença é que ao invés de disponibilidade de caixa, ter-se-á a priori disponibilidade de ativos não financeiros, para sustentar a inscrição dos restos a pagar.

Com efeito, situações análogas, substancialmente equivalentes, exigem, como manda o figurino, tratamento normativo equivalente, se lhes aplicando as mesmas conseqüências jurídicas.

“Na comumente denominada ‘analogia jurídica’ são cotejadas duas situações da vida, uma das quais recai sob o âmbito da previsão normativa, enquanto a outra não é (aparentemente) regulada. Se a segunda tiver suficientes semelhanças com a primeira, será equiparada no que toca aos efeitos jurídicos – e só no que a esses respeita – à primeira; a semelhança de ambas as situações de fato justifica a mesma conseqüência jurídica”.⁹

O fundo proposto funcionará assim como **mecanismo de transição e garantia do recebimento dos credores conforme a ordem das exigibilidades, cumprindo afinal a finalidade da LRF.**

Note-se que a eventual falta de planejamento das despesas de capital que poderia ser atribuída ao Administrador – que só agora no final do mandato vislumbrou alternativa para financiar despesas de capital – é mitigada pela disposição do art. 45 da LRF, que dispõe:

Art. 45. Observado o disposto no §5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de crédito adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

⁸ Relativamente aos débitos com o regime geral ou próprio de previdência, o art. 44 da LRF ressalva que os recursos obtidos com a alienação de bens e direitos (receitas de capital) poderão ser utilizados até mesmo para o custeio de despesas correntes.

⁹ LARENZ, Karl. Methodenlehre Der Rechtswissenschaft, 6. ed., trad. Jose Lamego. 3. ed., Lisboa: Fundação CALouste Gulbenkian. 1997. p. 188.



PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

Vale dizer que o Administrador (quanto mais tenha sido reeleito), por força desse preceito, tem o compromisso de solucionar pendências de projetos antigos, antes de incluir nas propostas orçamentárias seguintes, novos projetos – ciente de que a previsão orçamentária é condição essencial à realização de licitações e contratos, a cumprir a regra do art. 167, II da Constituição.

Portanto, não se vê violação a preceitos constitucionais e legais quando o Poder Executivo do Município de Divinópolis propõe projeto de lei para a criação de fundo especial composto por bens imóveis categorizados como bens dominicais (art. 101 do Código Civil) vinculando a futura receita advinda de sua alienação ao pagamento de despesas de capital devidamente demonstradas na contabilidade do Município.

***Primeiro** porque o Município tem autonomia para propor a criação do fundo – isso é inegável; **segundo** porque tanto a Lei 4.320/64, quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal admitem a vinculação de receitas e despesas, por intermédio desse fundo, necessariamente instituído por lei, ainda que sua operação venha a ser delimitada por Decreto; **terceiro** porque a vinculação de despesas de ativos não financeiros conversíveis garante a estabilização de receitas e despesas de capital.”*

Vê-se pois que não há eiva de ilegalidade na proposição, mormente se considerarmos que, ao longo desta gestão, houve substancial crescimento dos ativos pertencentes ao Município, sendo as aquisições financiadas por despesas correntes. Como exemplos podemos citar: a desapropriação terreno e benfeitorias onde se localizará o futuro centro administrativo, a aquisição do terreno onde está sendo edificado o Hospital Divino Espírito Santo, bem como a aquisição de um terreno rural, com área de 87,38.76 has, no lugar denominado gafanhoto, destinado a implantação de pólo industrial. Apenas estes três imóveis representam montante bastante superior ao dos imóveis que pretendemos alienar.

Valemo-nos da oportunidade para reiterar a V. Exa. e seus ilustres pares, os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Certos de contar com a habitual atenção antecipamos agradecimentos.

Atenciosamente,

Vladimir de Faria Azevedo
Prefeito Municipal