



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br




Ofício nº 542/2025/CMMB

Matias Barbosa, 22 de outubro de 2025.

Ilustríssimos Doutores:

Solicito a emissão de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 41/2025 que "Alteração da Lei 1.674, de 30 dezembro de 2024, que "Estima Receita e Fixa Despesa do Município de Matias Barbosa para o exercício financeiro de 2025 e dá outras providências. "

Atenciosamente,


Sônia Maria Vieira da Cunha Pinheiro
Presidente da Câmara Municipal

Anexo: Projetos de Lei nº 41/2025.



Ilmos. Drs.
Natália Magri Bertolin
Leonardo Sérgio Henrique
Procuradores da Câmara Municipal de
MATIAS BARBOSA – MG



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

Ofício nº: 111/2025/JUR

Assunto: Resposta Ofício nº 542/2025/CMMB

Matias Barbosa, 23 de outubro de 2025.

Exma. Sra. Sonia Maria Vieira da Cunha Pinheiro,
Presidente da Câmara Municipal de Matias Barbosa.

Em atendimento ao solicitado por Vossa Excelência em ofício de número em epígrafe, segue, acompanhando o presente, o solicitado Parecer Jurídico em relação ao Projeto de Lei nº 041/2025, que "Alteração da Lei 1.674, de 30 de Dezembro de 2024, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Matias Barbosa para o exercício financeiro de 2025 e dá outras providências".

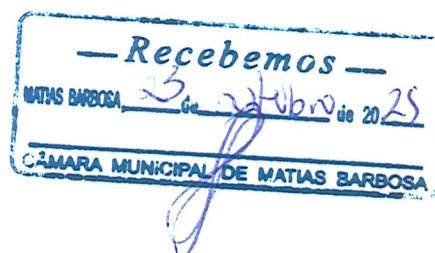
Sem mais para o momento e com a certeza de acolhimento do pedido retro mencionado, despeço-me, reportando votos de elevada estima e distinta consideração.

Respeitosamente.

Leonardo Sérgio Henrique
Advogado da Câmara Municipal de Matias Barbosa

Leonardo Sérgio Henrique
ADVOGADO-OAB/MG 89437
CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

Exma. Sra. Sonia Maria Vieira da Cunha Pinheiro,
Presidente da Câmara Municipal de Matias Barbosa.





CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br



Parecer Jurídico

I- Histórico:

Parecer solicitado junto à Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Matias Barbosa, tendo em vista o trâmite legal da Proposição de Lei Municipal nº 41/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Município de Matias Barbosa, com a seguinte ementa "Alteração da Lei 1.674, de 30 de Dezembro de 2024, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Matias Barbosa para o exercício financeiro de 2025 e dá outras providências".

Sem mais, passamos a opinar.

II- Relatório:

A Proposição de Lei preenche os requisitos da Lei Complementar nº 95, de 28 de fevereiro de 1998, que dispõem sobre a elaboração, a redação, a **alteração** e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Magna Carta Brasileira, bem como de sua posterior alteração, feita pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

A **Lei** é a espécie normativa adequada para legislar sobre o tema, mais especificamente, disposições que alteram dispositivos contidos em outro diploma municipal de mesma graduação e natureza, com vistas melhorar o alcance da norma já sabatinada pelo Colegiado Legislativo, no caso, a Lei Orçamentária Anual Municipal de 2024.

Portanto, seria este Projeto de Lei o determinado caminho *juris* que deve transpor a iniciativa legislativa local para efetivar aplicação geral aos cidadãos e à sociedade, conforme se compreende da leitura do Regimento Interno desta Casa Legislativa que segue:

"Art. 147 - Projeto de Lei é o esboço de norma legislativa que, transformado em lei, destina-se a produzir efeitos impositivos e gerais. (...)"

O Chefe do Poder Executivo Local possui a devida legitimidade para a propositura da discutida proposta legislativa, em conformidade com aquilo previsto no artigo 44 da Lei Orgânica Municipal, assim como também o disposto no Art. 147, § 1º do Regimento Interno da Casa Legislativa, que reverbera no mesmo sentido da Norma Maior Municipal. Vejamos:

"Art. 44 - A iniciativa de Lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos" (destacado)

"Art. 147 - (...)"

§ 1º - A iniciativa dos Projetos de Lei cabe à Mesa da Câmara, ao Prefeito, ao Vereador, às Comissões e à iniciativa popular" (grifamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

▶ /legislativomatiense
f /camaradematiashbarbos



www.matiasbarbosa.mg.leg.br

A Carta Máxima Nacional, em seu Art. 30, trata da competência suplementar do município sobre a legislação federal e estadual no que couber. Assim, a matéria tratada por referida Proposição de Lei não recebe percalços em seu caminho formal.

A Lei Orgânica do Município de Matias Barbosa trata de quais seriam as competências do município em suas tratativas. Neste sentido, pela leitura do Capítulo I do referido Diploma Maior percebemos que andou bem o Nobre Edil ao levar tal Proposta de Lei à apreciação da Casa Legislativa. Comprovemos, então:

“Art. 8º - Compete ao Município prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantindo o bem-estar de seus habitantes.”

Cumpramos ressaltar, que o *quorum* exigido para aprovação deste Projeto de Lei dependerá do voto favorável da maioria simples dos Legisladores Municipais, nos termos do artigo 55, “caput”, da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 55 – A Câmara deliberará pela maioria de votos, presente a maioria absoluta de Vereadores, salvo exceções dos parágrafos seguintes.”

Ainda, importante ponderação em relação ao tema diz respeito ao molde da feitura do Processado Legislativo. Trata a matéria de aumento no percentual previamente aprovado de na Lei 1.674, de 30 de dezembro de 2024, de 30%, do aprovado na citada Lei Municipal, para 32%.

A Lei Orçamentária vigente prevê autorização para o Poder Executivo abrir créditos suplementares até um limite de 30% do montante das dotações orçamentárias da despesa fixada para o exercício vigente, seguindo recomendações tratadas pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e reforçadas pelo Controle Interno da Câmara Municipal de Matias Barbosa, por meio de seus relatórios mensais emitidos e até mesmo tratados pelo Setor Contábil da Câmara Municipal em manifestações oficiais.

Através da Coordenadoria do Sistema Informatizado de Contas do Município, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, reforçou a necessidade do envio dos dados de planejamento orçamentários pelos Municípios, ORIENTANDO os jurisdicionados do Estado, para que, nos processos de elaboração e análise de projetos de lei orçamentária anual, observem medidas com vistas a mitigar riscos de distorções orçamentárias, especialmente no que se refere a: - Elevada inserção de janelas orçamentárias, e – **Previsão de altos percentuais autorizativos para suplementação da LOA.**

Neste sentido, cumpre-nos alertar aos Nobres Edis em relação ao tema, junto ao andamento das análises do Controle Interno e Externo das contas públicas. Manifesta o Tribunal de Contas no sentido de que em **“relação aos percentuais elevados , na LOA (PLOA), de autorização**



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br



para abertura de créditos suplementares, tem-se que estes podem desconfigurar o orçamento como instrumento de programação governamental e planejamento, além de restringir o papel do Poder Legislativo no controle orçamentário, conforme reiterado em decisões do TCEMG, e em linhas com as Consultas TCEMG nº 1.110.006, 1.119.928 e 1.144.923".

Por fim, recomendamos aos Nobres Parlamentares que se atenham, também, ao posicionamento contábil em relação à matéria, tendo em vista que **são reiteradas palavras da Unidade Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nas póstumas prestações de contas do Município de Matias Barbosa, onde o mesmo faz o alerta ao Poder Legislativo local em relação ao tema de elevado percentual para suplementação de dotações consignadas na LOA.**

III- Conclusão:

De forma conclusiva, haja vista que sempre fazemos o alerta que não cabe à Procuradoria Legislativa "legislar" sobre matéria, este Parecer Técnico Jurídico dá o devido andamento do feito às Comissões Parlamentares, para que as mesmas analisem e emitam o Parecer destas, mas não se justificando simplesmente nos pontos jurídicos aqui tratados.

Desta forma, salvo melhor juízo, afirmamos que o Projeto de Lei não apresenta vícios de ordem formal ou material que impeçam o seu seguimento às análises das comissões, isto, pois, segue a determinação da Lei Maior Municipal, assim como o Regimento Interno da Câmara Municipal de Matias Barbosa.

Em relação a matéria, em compasso ao que alerta o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, percebemos que o aumento percentual desejado pelo Poder Executivo, deve seguir a recomendação do Controle Externo (TCEMG), assim também em compasso com o relatado pelo Controle Interno da Casa Legislativa, sendo necessário o devido posicionamento dos Edis em relação ao tema discutido no Projeto de Lei.

Para alimentar a discussão, anexamos ao presente os transladados segmentos de textos copiados do Comunicado SICOM nº 25/2025, assim como também as consultas referidas no presente parecer.

Sem mais para o momento, despeço-me.

É o parecer que entrego para o devido encaminhamento e apreciação dos Sublimes Vereadores.

Salvo Melhor Juízo.

Matias Barbosa, 23 de outubro de 2025.

Leonardo Sérgio Henrique
Procurador da Câmara Municipal de Matias Barbosa

Leonardo Sérgio Henrique
ADVOGADO OAB/MG 89437
CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA



O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio da Coordenadoria do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, **REFORÇA** a necessidade, quando do envio de dados do planejamento orçamentário (Módulo "Instrumentos de Planejamento") para esta Corte de Contas, de serem integralmente observadas as especificações técnicas contidas nos leiautes emitidos pelo SICOM.

Em complemento, por conexão temática e em parceria com a Coordenadoria de Fiscalização Integrada e Inteligência em Orçamento e Políticas Públicas – CFIOIP/SURICATO, **ORIENTA** os(as) senhor(es) jurisdicionados(as) para que, no processo de elaboração e análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2026, observem medidas com vistas a mitigar riscos de distorções orçamentárias, especialmente no que se refere a:

- Elevada inserção de janelas orçamentárias; e
- Previsão de altos percentuais autorizativos para suplementação da LOA.

Em recente ação de acompanhamento sobre a LOA 2025 (em andamento), a CFIOIP/SURICATO identificou indícios de ocorrências das situações ora elencadas, que, se não tratadas tempestivamente pelos jurisdicionados, podem gerar recorrência na futura LOA 2026. Em alguns casos, foi identificado que as ocorrências decorreram de erro nos dados remetidos, pelo jurisdicionados, ao TCEMG (via Módulo "Instrumento de Planejamento") incluindo a não observância aos leiautes. A exemplo, o campo "per Autorizado" quando reportar no tipo de autorização "1 - Abertura de créditos suplementares" do campo "tipo Autorização" deve referir-se ao percentual sobre a despesa fixada na LOA.

Registra-se que a prática das denominadas "janelas orçamentárias" consiste na inserção de dotações com valores írisórios ou simbólicos, desconectados das reais necessidades de execução. Essa conduta, quando usada de forma elevada, compromete a transparência, dificulta a fiscalização pelo Poder Legislativo e fragiliza o processo de planejamento orçamentário, em desconexão com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/88 art. 37), bem como com a vedação à utilização de créditos com finalidade imprecisa (art. 5º, § 4º da LRF). Já com relação aos **percentuais elevados, na LOA (PLOA), de autorização para abertura de créditos suplementares**, tem-se que estes podem desconfigurar o orçamento como instrumento de programação governamental e planejamento, além de restringir o papel do Poder Legislativo no controle orçamentário conforme referido em decisões do TCEMG, e em linhas com as Consultas TCEMG nº 1.110.006, 1.119.928 e 1.144.923.

Nesse sentido, e a título ilustrativo, os jurisdicionados podem: (i) evitar a inclusão de grande volume de dotações simbólicas ou írisoras (janelas orçamentárias) na PLOA; (ii) garantir que os percentuais de autorização para suplementações estejam fixados com base em estudos técnicos e alinhados à razoabilidade, resguardando-se o equilíbrio entre planejamento e flexibilidade, e respeitando as consultas emitidas pelo TCEMG; (iii) a Câmara Municipal, ao apreciar o projeto de lei orçamentária, pode observar os aspectos acima indicados, promovendo o necessário controle e assegurando o adequado exercício de sua função fiscalizatória; e (iv) seguir, quando do envio de dados ao TCEMG, as orientações contidas nos leiautes dos módulos do SICOM.

As orientações elencadas não esgotam as medidas possíveis para mitigar os riscos de distorções no planejamento orçamentário e na tempestividade de dados inconsistentes.

Belo Horizonte,

Coordenadoria do SICOM – TCEMG.

Processo: 1110006
Natureza: CONSULTA
Consulente: Adilson dos Santos
Procedência: Prefeitura Municipal de Maria da Fé
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

TRIBUNAL PLENO – 9/10/2022

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. INEXISTÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO DE LIMITAÇÃO À SUPLEMENTAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS. IMPERIOSA OBSERVÂNCIA DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE, SOB PENA DE DESCARACTERIZAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. REFERÊNCIA. 30% (TRINTA POR CENTO) SOBRE O TOTAL DO ORÇAMENTO. NECESSÁRIA AVALIAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO.

1. O ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.
2. A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, que encampou o voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em:

- I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:
 - a) o ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias;
 - b) a adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza;

III) determinar o cumprimento das disposições do art. 210-D, do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de setembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente em exercício
e Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 9/10/2022

CONSELHEIRO PRESIDENTE EM EXERCÍCIO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica enviada pelo Sr. Adilson dos Santos, Prefeito Municipal de Maria da Fé, autuada nesta Corte de Contas em 05/10/2021, por meio da qual efetua o seguinte questionamento:

É possível proposta de lei de alteração de limite para abertura de créditos suplementares acima de 30% no decorrer do exercício financeiro?

Os autos me foram distribuídos em 05/10/2021, conforme termo de distribuição contido na Peça n. 2 do SGAP.

Em 13/10/2021 encaminhei os autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para o necessário estudo acerca do atendimento ao requisito do art. 210-B, § 1º, V, do RITCEMG.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, por meio do estudo disponibilizado em 28/10/2021 na Peça n.5 do SGAP, informou que em pesquisa realizada nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, constatou-se que esta Corte de Contas não enfrentou, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos termos ora suscitados pelo consulente.

Na sequência, em 03/11/2021, nos termos do art.210-C do Regimento Interno, encaminhei os autos à unidade técnica para a emissão de seu relatório sobre a questão suscitada.

Em 22/03/2022, a unidade técnica apresentou o relatório técnico, juntado na Peça n. 08 do SGAP.

Após, vieram-me conclusos os autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO**II.1 – ADMISSIBILIDADE**

Passo ao exercício do juízo de admissibilidade da presente Consulta, com base no art. 210-B, *caput*, do Regimento Interno.

Pressupostos de Admissibilidade	Dispositivo regimental (art. 210-B, § 1º, do RITCEMG)	Análise
1. Consulente: autoridade legítima	<i>Inciso I</i> – estar subscrita por autoridade definida no art. 210 deste Regimento;	Atendido
2. Competência do TCEMG	<i>Inciso II</i> – referir-se a matéria de competência do Tribunal;	Atendido
3. Formulação em tese	<i>Inciso III</i> – versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto;	Atendido
4. Precisão	<i>Inciso IV</i> – conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada;	Atendido

5. Ineditismo	<i>Inciso V</i> – referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o Conselheiro entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente.	Atendido
---------------	--	----------

Registro que a presente Consulta atendeu aos requisitos regimentais acima especificados, sendo, portanto, preenchidos os pressupostos de admissibilidade contidos nos incisos I, II, III, IV e V do § 1º do art. 210-B do RITCEMG.

Quanto ao requisito explicitado no item 1, saliento que foi apresentada a ata da sessão solene de instalação da legislatura para o período de 2021-2024, em que foi convocada sessão para a posse do Prefeito eleito do Município de Maria da Fé, Sr. Adilson dos Santos, conforme disponibilizado na Peça n. 01 do SGAP em 05/10/2021, em atendimento ao disposto no art. 210-B, §1º, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

Informo ainda que confirmei a legitimidade do consulente em pesquisa feita em diversos sítios eletrônicos na Internet.

Assim sendo, conheço da consulta.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Conheço.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EM EXERCÍCIO WANDERLEY ÁVILA:

FICA APROVADA A ADMISSIBILIDADE.

II.2 – MÉRITO

A consulta foi formulada nos seguintes termos:

É possível proposta de lei de alteração de limite para abertura de créditos suplementares acima de 30% no decorrer do exercício financeiro?

A questão formulada se refere a situação em que lei específica, no decorrer do exercício financeiro, amplie para mais de 30% o percentual de alteração de créditos suplementares que já houvera sido fixado anteriormente.

Entretanto, tomo por adicionais os créditos suplementares referidos na consulta, em aderência à classificação do art.41 da Lei n.4.320/64, segundo o qual os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; havendo ainda III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

A abertura de créditos adicionais, correspondente a autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento, implica em alterações dos créditos orçamentários de tal lei. Deve, portanto, ser examinada diante de tal circunstância.

O orçamento traduz-se em ato normativo em que se busca a obtenção e a alocação dos recursos financeiros planejados para alcançar os objetivos governamentais em longo, médio e curto prazo. Nesse sentido, a governança orçamentária brasileira estabelece o obrigatório e permanente planejamento da gestão orçamentária em três níveis: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária e a lei orçamentária anual, integrados uns aos outros, nos termos do art.165 da Constituição da República.

Assim, é por meio do planejamento orçamentário que se busca concretizar as políticas públicas de um governo, usando-se dos recursos financeiros a serem obtidos. É dizer: o orçamento disciplina a ação governamental na consecução dos seus objetivos pré-fixados.

Logo, por meio da orçamentação planejada vislumbra-se um cenário de previsibilidade nos fins aos quais serão destinadas as alocações orçamentárias e nos meios pelos quais tais alocações serão financeiramente acobertadas. Este cenário de previsibilidade na alocação e custeio dos créditos orçamentários é fundamental para a sustentabilidade orçamentária, sem a qual ficam comprometidos o equilíbrio fiscal, a prevenção ao endividamento público desmesurado e o enfrentamento do imediatismo e imprevisto que, se não superados, debelam a prestação eficiente e eficaz de serviços públicos.

Não é por outra razão que é o planejamento um dos pilares da responsável gestão fiscal, ao lado da transparência, e do controle, consagrados no art.1º da Lei Complementar 101/00 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para o alcance do equilíbrio fiscal. Trata-se, portanto, o planejamento público, incluindo aquele imanente à gestão orçamentária e financeira, de uma obrigação legal, um dever da administração pública, do poder legislativo e de órgãos de controle, que participam do processo legislativo de proposição, elaboração, votação, execução e prestação de contas do orçamento governamental.

O fato de nenhuma despesa escapar ao orçamento, ou seja, não poder ser realizada sem estar prevista no orçamento, nos termos do art.3º e 4º da Lei n. 4320/64¹, e quantitativamente acobertada em crédito orçamentário ou adicionais, consoante estabelece o art. 167, I e II da Constituição Federal, significa que nenhuma despesa pode ser estranha ao obrigatório planejamento governamental. Isso se justifica porque os recursos financeiros governamentais são i) finitos, ou seja, há escassez de meios, sendo necessário delimitar, por meio do

¹ Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar.

De tais artigos da Lei n.4.320/64 decorre o princípio da universalidade orçamentária.

planejamento, com quanto será dotado cada crédito orçamentário e onde serão alocados, ou seja, há que se fazer escolhas técnicas e políticas para aplicação do dinheiro e *ii)* são recolhidos por meio de tributos da riqueza gerada por pessoas e empresas, que podem e devem exigir, por meio do planejamento e outros instrumentos de transparência, como os recursos coletados serão aplicados. Dessa forma, é em virtude do dever de planejamento governamental pelo orçamento que é vedado, pelo §4º do art. 5º da LC 101/00 consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada, na linha da vedação constitucional da utilização de créditos ilimitados, prevista no art. 167, VII da Constituição da República.

Por outro lado, o orçamento – plano de ação governamental orçamentariamente programado em ciclos temporais –, tal como qualquer plano, não é nem imodificável nem irrevogável.

É impossível prever tudo o que será necessário a um governo fazer e enfrentar. Também há fatos supervenientes à aprovação do orçamento que reclamam nele modificações. Portanto, omissões a serem supridas e ajustes a serem feitos são parte do processo do planejamento orçamentário governamental.

Por essa razão, a Constituição e as leis preveem a alteração do orçamento por meio da abertura dos créditos adicionais, porém mediante a prévia autorização legislativa, indicação dos recursos disponíveis e a devida motivação (art. 167, V, da Constituição c/c art. 7º, 42 e 43 da Lei n. 4.320/64)².

Em reforço, a Constituição da República ainda estabelece em seu art. 165, §8º, que a lei orçamentária, a despeito de não conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, poderá autorizar a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito.

O relatório da unidade técnica (Peça n. 08 do SGAP), amparado na doutrina de Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis³, explica que os créditos adicionais podem ter origem em quatro fatores. São eles:

- a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; b) incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; c) omissões orçamentárias; e, por último, d) fatos que independem da ação volitiva do gestor.

Tais fatores sintetizam hipóteses para a alteração do planejamento orçamentário. Entretanto, iluminado pelo dever de planejar, o uso de créditos adicionais deve ser motivado e parcimonioso, sem jamais culminar em percentuais expressivos do orçamento, que acabam por desfigurá-lo e torná-lo peça fictícia em virtude da ausência de planejamento.

Sobre a autorização para abertura de créditos suplementares contida nas leis orçamentárias assentou o Conselheiro Gilberto Diniz no processo de Representação n. 1.024.2195 a seguinte reflexão, também reproduzida no relatório da unidade técnica elaborado nessa Consulta.

A permissão de abertura de créditos suplementares contida na lei orçamentária anual tornou-se, de fato, praxe na Administração Pública brasileira. Todavia, a faculdade

²Art. 7º. A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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

³ MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 31 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003, p. 107 e 114.

genérica concedida ao administrador público, não obstante permitir alterações orçamentárias, não o autoriza a modificar livremente a pauta de prioridades previamente estabelecida no orçamento aprovado pelo Poder Legislativo; por isso, a preocupação do legislador de balizar, na lei de meios, margem de remanejamento razoável para que o gestor público possa equacionar as necessidades que, de alguma forma, não foram bem calculadas e definidas durante o processo de elaboração orçamentária.

Perceba-se que é inevitável a existência de certa dose de flexibilidade na gestão do orçamento, permitindo ao administrador público, em razão das diversas variáveis, efetivar mudanças estratégicas de atuação do governo e, por consequência, realinhar, nos limites legais permitidos, as prioridades a serem atendidas, o que justifica o processamento das alterações orçamentárias, mediante autorização consignada na lei de meios.

Lado outro, cabe assinalar que, embora a norma estabeleça que compete ao Poder Legislativo avaliar, no decorrer do processo legislativo, o percentual autorizativo proposto pelo chefe do Poder Executivo, este Tribunal tem reiteradamente considerado que a concessão de autorização em percentuais superiores a 30% deve ser avaliada com cautela por parte da Casa Legislativa, por representar prática que se aproxima da concessão ilimitada de créditos, fazendo presumir a falta de planejamento e o desvirtuamento do orçamento-programa, o que, em certa medida, acaba por colocar em risco os objetivos e metas governamentais.

Atento em exigir o cumprimento do dever de planejamento orçamentário, este Tribunal de Contas recorrentemente tem alertado poderes legislativo e executivo municipais em autorizarem e abrirem créditos adicionais ao orçamento com moderação. É consolidada a recomendação jurisprudencialmente construída por ocasião da emissão de parecer prévio em prestações de contas anuais de não ultrapassar em 30% do valor do orçamento os valores correspondentes à autorização legislativa para abertura de créditos adicionais àqueles originariamente fixados no orçamento.

Esse entendimento é bem retratado em recente decisão unânime da sessão da Segunda Câmara do dia 07/10/2021, na Prestação de Contas Anual n. 1104714, relatada pelo Conselheiro Substituto Telmo Passarelli

O Tribunal reiteradamente tem considerado elevado o percentual de 30% para suplementação de dotações consignadas na LOA, entendendo que, embora tal percentual não tenha o condão de macular as contas, pode descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.

In casu, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos foi de R\$ 4.331.461,60 o que corresponde a aproximadamente 29,99% da despesa fixada na LOA (R\$ 14.442.768,00), percentual muito próximo dos 30% inicialmente autorizados, que equivalem a R\$ 4.332.830,40.

Assim, recomenda-se à Administração Municipal o aprimoramento do processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual, não autorize suplementação de dotações em percentuais acima de 30%.

Também tive oportunidades de sublinhar o cuidado em evitar o não planejamento governamental por meio da excessiva e improvisada suplementação orçamentária, quando assentei na PCA n. 1091942, julgada em 15/09/2022:

Devem ser adotadas medidas necessárias ao aprimoramento do planejamento, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade municipal, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça

orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

Na mesma linha de entendimento, no Balanço Geral do Estado n. 977590, julgado em 21/11/2016, assinalei em meu voto que

Relativamente à autorização contida no art. 9º da LOA nº 21.971/2016 [do Estado de Minas Gerais] para suplementação ao Orçamento Fiscal em percentual de 40%, entendo por bem recomendar ao Chefe do Poder Executivo, que, para os próximos exercícios, na elaboração das propostas orçamentárias, adote medidas necessárias ao aprimoramento do planejamento Estadual, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

Contudo, não há no ordenamento jurídico norma jurídica que imponha um limite percentual máximo para suplementação orçamentária. Logo, é juridicamente inviável impor categóricas vedações para suplementações orçamentárias acima de um determinado limite que não seja fixado em lei, sobretudo se tais suplementações atendem aos requisitos da prévia autorização legislativa e da indicação dos recursos disponíveis.

Por outro lado, não se pode razoavelmente questionar que quanto mais as suplementações orçamentárias sobejarem o percentual máximo de 30% recomendado por este Tribunal, maior é o risco concreto da falta de planejamento na gestão orçamentária em prejuízo à responsabilidade fiscal e à eficiência das políticas públicas. Aliás, nem mesmo a suplementação abaixo do percentual de 30% do orçamento significa a garantia de aderência ao planejamento orçamentário.

Por isso, este Tribunal, que tem por missão zelar pela boa governança na gestão pública, pode valer-se de recomendações aos poderes legislativo e executivo no sentido de não abrirem créditos adicionais em percentuais superiores a 30% ao valor do orçamento, com o fim de alertar ao poder legislativo e ao poder executivo do dever que lhe são imputados de responsabilidade na gestão fiscal por meio da concretização do planejamento orçamentário parametrizado em normas constitucionais e da Lei Complementar 101/00.

Destaco que o princípio da eficiência e o da legitimidade, previstos respectivamente no art.37 e 70 da Constituição da República são autônomos em relação ao formalismo da legalidade em que a antijuridicidade se resume ao descumprimento da lei formal. Trata-se, portanto, de princípios jurídicos substancialmente sindicáveis por órgãos de controle e pelo Poder Judiciário, porquanto possuem foros de autonomia em relação à estrita legalidade, que não é mais aceita como o único parâmetro de aferição jurídica da boa administração pública.

A submissão do poder público não apenas à lei (legalidade), mas também ao Direito (juridicidade) traduz-se em que outros princípios – além da legalidade – dirigem e limitam o agir estatal, entre os quais a eficiência e a legitimidade. Há, portanto, antijuridicidade, ou seja, desconformidade ao Direito, não somente por ilegalidade, mas também por ineficiência e ilegitimidade na função pública, inclusive quando a gestão orçamentária se descaracteriza pela ausência de adequado planejamento.

Assinala-se ainda que se a correta aplicação da lei é a realização de sua finalidade – como de fato é –, a ausência de planejamento, densificada em abusiva e improvisada suplementação de créditos orçamentários, por frustrar o fim da lei orçamentária de ser instrumento da função de planejamento estatal, conduz também em violação da própria legalidade.

Dessa forma, o princípio da juridicidade, por implicar em submissão não apenas à lei, mas ao Direito, incluindo as suas dimensões de eficiência e legitimidade, diante das particularidades

desta Consulta, dão sustentação às recomendações de evitar a abertura de créditos adicionais em percentuais que ultrapassem 30% do valor do orçamento, eis que gravemente tendem a descolar do imperioso planejamento, sem o qual se incrementa o risco de ineficiência no emprego dos escassos recursos públicos.

A doutrina especializada, da lavra de Juliano Ribeiro Santos Veloso, estabelece o nexo entre planejamento e eficiência, nos seguintes termos: “O planejamento não cumprido significa afronta ao Princípio da Eficiência, gerando as mais diversas repercussões em termos de responsabilização, em função de danos e pela não concretização dos direitos”⁴

Portanto, em superação ao legalismo formalista, com respaldo no dever de observância aos princípios do planejamento, da eficiência e da legitimidade, que sintetizam os preceitos fundamentais de responsabilidade na gestão fiscal, subsiste a possibilidade, calçada em elementos concretos apurados em sede de processos de prestação de contas anuais, de considerar irregular a recorrente e expressiva abertura de créditos adicionais em percentuais superiores ao limite de 30%, sem a justificativa de que a finalidade pública que se busca alcançar com tal suplementação não era exigível de ter sido antevista no planejamento sobre o qual obrigatoriamente se deve edificar a elaboração anual do orçamento público.

Em reforço ao relatório da unidade técnica, saliento, por fim, que a complementação de créditos orçamentários que porventura tenha que ser aberta não deve ser processada com efeitos retroativos, na tentativa, ilegal, de convalidar decretos que abriram tais créditos sem a obrigatória, prévia e específica autorização legislativa.

III – CONCLUSÃO

Diante os fundamentos acima articulados, respondo em tese ao questionamento do Consulente da seguinte forma:

- 1) não há expressa vedação em lei de suplementação de créditos orçamentários em percentual superior a 30% do valor do orçamento.
- 2) a conclusão do item anterior não é impeditivo da possibilidade de se considerar irregular em sede de prestações anuais de contas de governo, a não observância de recomendações deste Tribunal para aprimoramento do planejamento no sentido de se evitar a abertura desenfreada e improvisada de suplementação orçamentária acima do razoável percentual de 30% do orçamento estabelecido pela jurisprudência desta Corte de Contas.

Aprovado em Plenário, determino que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D, do Regimento Interno deste Tribunal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, estou de pleno acordo com a fundamentação exposta por Vossa Excelência, que reflete, também, o meu entendimento sobre a matéria.

Gostaria apenas de sugerir um novo texto para a conclusão, que, a meu ver, resume de forma mais precisa os argumentos desenvolvidos por Vossa Excelência, no seguinte sentido:

- “ - O ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do

⁴ VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. *Direito ao Planejamento*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2014, p.92.

planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.

- A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza”.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com Vossa Excelência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Com Vossa Excelência.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu acompanho o voto divergente.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Acompanho a redação proposta pelo Conselheiro Cláudio Terrão, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EM EXERCÍCIO WANDERLEY ÁVILA:

Questão de bom senso! Não deixa de enriquecer, até mesmo como o próprio Conselheiro Cláudio Couto Terrão ao manifestar o seu voto. O Conselheiro traz com maior clareza. Então, vou encampar o voto trazido pelo Conselheiro Cláudio Terrão.

FICA, PORTANTO, APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

No caso, acompanho Vossa Excelência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Sem oposição.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EM EXERCÍCIO WANDERLEY ÁVILA:

FICA APROVADO, À UNANIMIDADE, O VOTO DO RELATOR QUE ENCAMPOU O VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

* * * * *

sb/fg

Processo: 1119928
Natureza: CONSULTA
Aposos: Consultas n. 1120164 e 1127007
Consulentes: Luiz Otávio Gonçalves (Processo 1119928), João Batista da Cruz (Processo 1120164) e Dorival Amâncio Froes (Processo 1127007)
Procedência: Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, respectivamente
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 27/11/2024

CONSULTA. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. FONTES DE RECURSOS. ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES. SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. LIMITES INDIVIDUALIZADOS COM BASE NO ORÇAMENTO PREVISTO. POSSIBILIDADE.

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) não admitir a Consulta 1120164, por unanimidade, tendo em vista a ausência do preenchimento do requisito previsto no art. 210-B, § 1º, III, do Regimento Interno, e admitir as Consultas 1119928 e 1127007, por estarem preenchidos os pressupostos estabelecidos no § 1º do art. 210-B da norma regimental;
- III) fixar prejulgamento de tese aos questionamentos formulados pelos consulentes nas Consultas 1119928 e 1127007, com caráter normativo, por maioria, nos seguintes termos:



1. a lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação;
2. a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento;
3. a previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal;

III) determinar o arquivamento dos autos, após a adoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Durval Ângelo apenas na preliminar, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho apenas no mérito, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz. Vencido, no mérito, o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de novembro de 2024.

GILBERTO DINIZ
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 28/6/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consultas formuladas pelos Chefes do Poder Executivo dos Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, respectivamente, em que são feitos questionamentos acerca dos limites autorizativos para abertura de crédito suplementar com base na Lei Orçamentária Anual (LOA), e que, por isso, foram tratadas de modo conjunto, tendo em vista a convergência das respostas.

A Consulta 1119928, autuada em 27/05/2022, foi formulada pelo senhor Luiz Otávio Gonçalves, Chefe do Poder Executivo do Município de Casa Grande, que apresentou o seguinte questionamento (peças 1 e 2):

- 1 – A Lei Orçamentária Municipal pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?
- 2 – Caso seja possível, o limite de suplementação de uma fonte de recurso não incidirá na outra?
- 3 – Vindo o Município suplementar com fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação, esse ato não onerará o limite de suplementação deferido pela Lei Orçamentária para anulação parcial ou total de dotação, sendo que tais fontes de recursos também possuem limites definidos na Lei Orçamentária?

A consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria em 27/05/2022 (peça 3).

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, na peça 5, verificou que o questionamento proposto pelo consulente ainda não tinha sido objeto de deliberação nos termos suscitados.

Posteriormente, em 29/09/2022, tendo em vista a similitude dos questionamentos, as Consultas 1120164 e 1127007 foram apensadas à presente, conforme consta no Termo de Apensamento juntado à peça 7.

A Consulta 1120164 foi formulada pelo senhor João Batista da Cruz, Chefe do Poder Executivo do Município de Imbé de Minas, tendo sido apresentado o seguinte questionamento (peças 1 e 3):

O limite em percentual autorizado em Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos suplementares tendo como fonte a anulação de outras dotações orçamentárias é onerado por créditos suplementares abertos tendo como fonte o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação autorizados em outra alínea da mesma Lei Orçamentária Anual?

Já a Consulta 1127007, formulada pelo senhor Dorival Amâncio Fróes, Chefe do Poder Executivo do Município de Munhoz, apresentou os questionamentos a seguir (peça 2):

Poderá a Lei orçamentária estabelecer limite de suplementação diferenciado para cada tipo de abertura de crédito?

A LOA poderá estabelecer exclusão dos créditos abertos por excesso e/ou superávit do limite autorizado na Lei Orçamentária, ficando aqueles autorizados pela sua totalidade?

Em ambos os casos, Processos 1120164 e 1127007, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência esclareceu que os questionamentos propostos pelos consulentes ainda não tinham sido objeto de deliberação nos termos suscitados.

Após o apensamento das consultas, os autos foram remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios em 20/10/2022 para elaboração de estudo técnico acerca da indagação formulada pelos consulentes, com fundamento no art. 210-C, *caput*, do Regimento Interno desse Tribunal.

A unidade técnica entendeu que a matéria seria de competência da Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais (CACGM), consoante o exposto no “art. 39 da Resolução n. 09/2021⁽¹⁾, que dispõe sobre a estrutura organizacional e as competências das unidades dos Serviços Auxiliares e da Escola de Contas desta Corte” (peça 8).

Em virtude das competências estabelecidas, e tendo em vista que o tema é afeto ao escopo da prestação de contas de governo, a unidade técnica, à peça 9, destacou que a análise da consulta foi realizada em conjunto pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado (CFAMGE), pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão de Belo Horizonte (CFAMGBH) e pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais (CACGM). Desse modo, após análise, conjunta chegaram à seguinte conclusão:

Diante do exposto, esta Unidade Técnica responde ao primeiro questionamento no sentido de que a Lei Orçamentária Anual não poderá dispor sobre limites de suplementação de forma individualizada para cada fonte de recurso, uma vez que, o percentual de até 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento deverá ser único.

Nesse sentido, entende-se que todo crédito suplementar aberto utilizando a autorização da Lei Orçamentária, independente da fonte de recurso, deverá onerar o percentual estabelecido na LOA. Caso contrário, as demais autorizações genéricas seriam análogas a concessão de créditos ilimitados.

Por outro lado, é facultada a escolha de quais as fontes de recursos serão utilizadas para compor o limite. Com efeito, nada impede que dentro do limite sejam definidos sublimites para cada fonte de recurso escolhida, observada as disposições legais, em especial, o que dispõe o art. 161, inciso XIV da Constituição do Estado de Minas Gerais para a Lei Orçamentária Anual do Estado.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Conforme dispõe o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, são pressupostos de admissibilidade da consulta: (I) estar subscrita por autoridade definida no art. 210 da norma regimental; (II) referir-se a matéria de competência do Tribunal; (III) versar sobre matéria em tese e não sobre caso concreto; (IV) conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada; (V) referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o relator entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente.

¹ Art. 39. A Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais tem por finalidade subsidiar a elaboração do parecer prévio sobre as contas de governo municipais, competindo-lhe:

No presente caso, as consultas foram apresentadas pelos senhores Luiz Otávio Gonçalves, João Batista da Cruz e Dorival Amâncio Fróes, Chefes do Poder Executivo dos Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, respectivamente.

A legitimidade dos consulentes Luiz Otávio Gonçalves e João Batista da Cruz resta comprovada mediante pesquisa nos resultados das eleições municipais no sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG)⁽²⁾, conforme comprovantes anexos. Já a legitimidade do consulente Dorival Amâncio Fróes está comprovada por meio da ata de posse anexada à peça 1 do Processo 1127007. Dessa forma, verifica-se que os consulentes são autoridades competentes para apresentar as consultas, estando, pois, atendido o disposto no art. 210, § 1º, I, do Regimento Interno.

As consultas abordam, em síntese, questões relacionadas ao limite de autorização para abertura de créditos suplementares com base na Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo como fundamentos legais o art. 7º, inciso I, da Lei Federal 4.320/1964⁽³⁾, o art. 43 da Lei Federal 4.320/1964⁽⁴⁾ e o art. 167, inciso V, da Constituição Federal⁽⁵⁾.

Ressalta-se que o Tribunal detém a atribuição de fiscalizar a execução orçamentária e financeira dos municípios, bem como tem a competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes do poder executivo dos municípios, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal⁽⁶⁾, reproduzido no art. 76, inciso XI, da Constituição Estadual⁽⁷⁾, combinado com o art. 75, da Constituição Federal⁽⁸⁾, cumprindo assim o requisito II do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

² Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Resultados e Estatísticas Eleições 2020. Disponível em: <https://apps01.tre-mg.jus.br/aplicativos/html/ele2020/consulta.html?p={filtro:%22resultado-por-municipio%22,titulo:%22Por%20munic%C3%ADpio%22}#>. Acesso em 07/03/2023.

³ Art. 7º. A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: I – Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

⁴ 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.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 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.

§ 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.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

⁵ Art. 167. São vedados: [...] V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

⁷ Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: [...] XI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ou recebidos pelo Estado, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres;

⁸ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização

Verifica-se ainda que as Consultas 1119928 e 1127007 apresentaram matéria em tese, não tratando de nenhum caso específico dos jurisdicionados, estando adstritas, em síntese, a questões relativas à autorização e composição dos limites para abertura de crédito suplementar com base na LOA, sendo que as controvérsias foram apresentadas de forma clara e precisa, não gerando dúvidas sobre os questionamentos dos consulentes, o que demonstra o atendimento às exigências dos incisos III e IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Já a Consulta 1120164, contudo, tem contornos de caso concreto na medida em que o consulente em sua fundamentação traz a análise realizada pelo Tribunal nos autos da prestação de contas 2020 de Imbé de Minas, processo 1104320 (peça 3).

Portanto, a Consulta 1120164 deve ser inadmitida, em virtude de contrariedade à exigência do inciso III, do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Além disso, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, em pesquisa realizada nos sistemas TCJURIS e MAPJURIS Consultas, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, verificou que as indagações apresentadas pelos consulentes, nos exatos termos ora suscitados, ainda não foi objeto de deliberação desta Corte de Contas, cumprindo, assim, o requisito previsto no inciso V, § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Dessa forma, preenchidos os pressupostos de admissibilidade, entendo pela admissão das Consultas 1119928 e 1127007.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também acolho a proposta.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, NA ADMISSIBILIDADE DAS CONSULTAS.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Mérito

Conforme relatado, as dúvidas dos consulentes giram em torno das regras relacionadas aos limites de autorização para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Em síntese, as indagações dos consulentes se resumem aos seguintes questionamentos:

- a) A Lei Orçamentária Anual pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?
- b) A previsão, na LOA, da possibilidade de suplementação por fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação onera o limite de suplementação por meio de anulação parcial ou total de dotação?
- c) A LOA poderá estabelecer exclusão dos créditos abertos por excesso e/ou superávit do limite autorizado na Lei Orçamentária, ficando aqueles autorizados pela sua totalidade?

Antes de adentrar no mérito das consultas, considero importante destacar alguns conceitos que serão utilizados como base para as conclusões deste parecer.

O conceito de orçamento no Brasil está intimamente ligado à ideia de orçamento-programa promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), conforme ensina James Giacomoni:

No Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, a idealização do orçamento moderno esteve e, de certa maneira, ainda está representada no chamado Orçamento-programa, conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizado originalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU).⁽⁹⁾

A definição de orçamento-programa para a ONU, por sua vez, dá ênfase às realizações e não às aquisições de produtos desacompanhados de suas finalidades, tendo em vista ser

[...] um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções.⁽¹⁰⁾

⁹ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 173.

¹⁰ NAÇÕES UNIDAS. Manual de orçamento por programas e realizações. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971, p.127.

Dessa forma, consoante destacado no estudo técnico, o orçamento público é caracterizado pelo estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados por meio de programas de trabalho, sendo que, para a realização desses programas, são consignados créditos iniciais nas dotações das leis orçamentárias, os quais se consubstanciam em autorizações para a realização de despesas. Todavia, algumas dessas despesas podem se revelar insuficientemente dotadas, gerando a necessidade de reforço por meio de abertura de créditos suplementares.

Importante ressaltar que, pelo princípio da exclusividade, previsto no art. 165, §8º, da Constituição Federal de 1988, “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

Por sua vez, a Lei Federal 4.320/1964, em seu art. 7º, inciso I, dispõe que a LOA poderá conter autorização ao Poder Executivo para “abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do artigo 43”.

Portanto, o ordenamento jurídico brasileiro permite que na lei orçamentária anual seja autorizada a abertura de créditos suplementes.

Todavia, cumpre destacar que, embora na LOA possa constar autorização para a abertura de créditos suplementares, essa autorização deve ser limitada, uma vez que o art. 167, VII, da Constituição Federal de 1988, veda expressamente a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Em relação às fontes para suplementação que podem estar previstas na LOA, o §1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964⁽¹¹⁾ estabelece que os recursos passíveis de serem utilizados para abertura de créditos suplementares são: i) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; ii) os provenientes de excesso de arrecadação; iii) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; e iv) o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Ainda em se tratando do estabelecimento de limites na LOA para suplementação, a unidade técnica destacou o prejulgamento de tese fixado na Consulta 742472⁽¹²⁾, segundo o qual “não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de

¹¹ 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.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

¹² Consulta 742472. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 07/05/2008.

créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento”.

Portanto, segundo entendimento deste Tribunal, a autorização para abertura de créditos suplementares, se não o for por determinada importância, deve sempre estar limitada por um percentual sobre o orçamento previsto.

O Tribunal considera que a autorização para a abertura de créditos suplementares “sem estipular limite percentual, contraria normas do Direito Financeiro e de Finanças Públicas, bem como desrespeita os princípios da limitação dos créditos orçamentários e da exclusividade, em ofensa ao disposto nos arts. 165, §8º, e 167, VII, da Constituição Federal, bem como ao estabelecido no art. 5º, § 4º, da LRF”.⁽¹³⁾

De fato, a autorização prévia e genérica para suplementações, desacompanhada de um limite percentual inequívoco, configura concessão de créditos ilimitados, o que é vedado expressamente pelo art. 167, VII, da Constituição Federal de 1988⁽¹⁴⁾. Além disso, não atende ao interesse público, nem às exigências das características qualitativas da informação contábil que devem ser transmitidas de forma clara, precisa e transparente.

Assim, quando a lei orçamentária anual estabelecer autorização prévia para a abertura de créditos suplementares, independentemente dessa suplementação se dar por uma ou mais fontes de recursos previstas no §1º do art. 43, da Lei Federal 4.320/1964, sem determinar a importância autorizada, é imprescindível que essa autorização seja limitada por percentual incidente sobre o orçamento previsto.

Já no que se refere ao limite total de autorização para abertura de créditos suplementares com base na LOA, a unidade técnica destacou que o Tribunal tratou recentemente desse tema na Consulta 1110006⁽¹⁵⁾ ao ser questionado acerca da possibilidade de “proposta de lei de alteração de limite para abertura de créditos suplementares acima de 30% no decorrer do exercício financeiro”. Durante a votação, o relator, Conselheiro Wanderley Ávila, após encampar o voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apresentou a seguinte resposta à indagação do consulente:

O ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.

A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.

Salienta-se que a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de, em regra, não considerar proporcional e razoável a previsão, na LOA, de suplementações que ultrapassem 30% do valor do orçamento, visto que percentuais mais elevados indicam falta de planejamento do gestor. Nesses casos, geralmente é emitida recomendação para que a autorização para abertura de

¹³ Processo 1104320. Relator Conselheiro Durval Ângelo. Sessão 07/12/2021.

¹⁴ Art. 167. São vedados: [...] VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

¹⁵ Consulta 1110006. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 09/10/2022.

créditos suplementares, com base na lei orçamentária anual, não ultrapassasse esse percentual, conforme pareceres prévios emitidos nas Prestações de Contas 987054⁽¹⁶⁾ e 1120854⁽¹⁷⁾.

Portanto, já está consolidado neste Tribunal o entendimento de que a autorização para abertura de créditos suplementares com base na LOA, em regra, não deve ultrapassar 30% do valor do orçamento, pois percentuais mais elevados indicam desvirtuamento do orçamento-programa, configurando falta de planejamento.

Todavia, cumpre destacar, conforme entendimento firmado na Consulta 1110006, que a adoção da baliza de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, “pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade”, o que não obsta que, na análise do caso concreto, seja verificada irregularidade da suplementação com percentuais superiores ou até mesmo inferiores a essa baliza.

Nesse contexto, conquanto seja possível a previsão de abertura de créditos suplementares na LOA com base nas fontes diversas de recursos previstas no §1º do art. 43, da Lei Federal 4.320/1964, é imprescindível que essa autorização observe o parâmetro considerado razoável por este Tribunal, ou seja, que o total da suplementação autorizada, considerando todas as fontes de recursos, não ultrapasse 30% do total do orçamento previsto.

Noutras palavras, tendo em vista o entendimento consolidado deste Tribunal no sentido de que, em regra, não se mostra proporcional e razoável a previsão na LOA de suplementação acima de 30% do valor do orçamento, não restam dúvidas de que, quando na LOA for autorizada a abertura de créditos suplementares com base em mais de uma fonte de recursos, o total da suplementação, considerando todas as fontes de recursos, deve observar a baliza de 30% do orçamento.

Nesse sentido, também foi a conclusão da unidade técnica no relatório de peça 9:

Portanto, diante da leitura conjunta das Consultas já mencionadas e da recomendação deste Tribunal de que nas Leis Orçamentárias não sejam incluídos dispositivos contendo a figura do “não onera”, esta Unidade Técnica entende que o percentual de até 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento deverá ser composto pelas fontes de recursos previstas no art. 43 da Lei nº 4.320/64, sem a possibilidade de exclusão do limite por outras autorizações genéricas.

A unidade técnica destacou, ainda, que, dentro da proporção de até 30% do orçamento previsto, podem ser definidos sublimites para cada fonte de recurso. Todavia, ponderou que esses sublimites poderiam “engessar” a flexibilidade do orçamento, por não ser possível mensurar os resultados do excesso de arrecadação ou do superávit financeiro quando da elaboração do projeto da lei orçamentária anual.

Nesse ponto, cumpre destacar que compete ao Poder Público, de acordo com a sua realidade, com fulcro nos objetivos e as metas a serem alcançados por meio de programas de trabalho definidos no orçamento público, estabelecer limite único para a abertura de créditos com recursos de todas as fontes previstas na LOA ou de limites individualizados contemplando cada fonte de recursos.

Noutras palavras, o Poder Público, com base em sua realidade, levando em conta as expectativas de arrecadação de receitas e a fixação das despesas, pode estabelecer um limite

¹⁶ Processo 987054. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 24/08/2017.

¹⁷ Processo 1120854. Relator: Conselheiro em Exercício Adonias Monteiro. Sessão: 13/10/2022.

global, na LOA, que abarque todas as fontes de suplementações nela previstas, ou fixar limites individualizados para cada fonte de recursos destinada à suplementação.

Por exemplo, quando da elaboração e aprovação do projeto de lei orçamentária anual, o Poder Público pode prever, na LOA, autorização para a abertura de créditos suplementares, até determinada importância ou até um percentual delimitado do orçamento previsto, com recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação. Nesse caso ele estará optando por ter uma maior flexibilidade no uso das fontes para suplementação.

Por outro lado, o Poder Público, considerando o mesmo limite, em determinado valor ou percentual do orçamento previsto, pode optar por autorizar previamente com limites individualizados por fonte de suplementação.

Portanto, havendo previsão na LOA de abertura de créditos suplementares com base na anulação de dotações, no excesso de arrecadação e no superávit financeiro, deve-se fixar na lei orçamentária um valor ou percentual máximo geral para todas as fontes de recursos, com ou sem limites específicos para suplementação em cada uma dessas fontes, devendo o total ser fixado com lastro no orçamento previsto, observada, em regra, a baliza dos 30% considerada razoável nos termos da Consulta 1110006.

Cumprе destacar, conforme relatado pela unidade técnica à peça 9, que este Tribunal tem recomendado reiteradamente que, nas leis orçamentárias, não sejam incluídos dispositivos contendo a figura do “não onera o limite” para não computar o valor dos créditos suplementares vinculados ao percentual da LOA, por ser, na prática, ato análogo à concessão de créditos ilimitados.

De acordo com o entendimento que este Tribunal tem apresentado quando da análise das prestações de contas, não é possível excluir do percentual total autorizativo para suplementação previsto na LOA os créditos suplementares abertos com recursos do superávit financeiro do exercício anterior ou do excesso de arrecadação, uma vez que essa situação se amoldaria à hipótese de concessão de créditos ilimitados, o que é vedado pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, quando na LOA houver previsão de autorização para abertura de créditos suplementares com fundamento na anulação de dotações, no excesso de arrecadação e no superávit financeiro, o Poder Público, em regra, deve estabelecer um valor ou percentual de suplementação geral, que abarque todas essas fontes, ou fixar valores ou percentuais máximos para cada fonte, mas em qualquer caso não se deve ultrapassar o limite considerado razoável pelo Tribunal, nos termos da Consulta 1110006.

Assim, na hipótese de ser fixado um percentual geral de suplementação para todas as fontes de recursos previstas para suplementação, não restam dúvidas que a abertura de créditos com base em uma fonte impactará a autorização para a abertura de crédito com recursos de outras fontes.

Por outro lado, se o Poder Público optar por estabelecer na LOA limites individualizados, por fonte de suplementação, a abertura de créditos com base em uma fonte não repercutirá no limite das demais. Todavia, nesse caso, é importante que esses limites individualizados sejam definidos pela fixação de valores ou percentuais sobre o orçamento previsto.

Assim, a autorização segregada sem a indicação de determinada importância ou percentual específico para uma ou mais fontes de recursos, determinada apenas com base no total apurado do superávit financeiro e do excesso de arrecadação, por exemplo, além de afrontar o disposto no 167, VII, da Constituição Federal, por caracterizar concessão de créditos ilimitados, pode

comprometer a previsibilidade da autorização dada pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo ao aprovar a LOA.

Na realidade, autorizar previamente na LOA suplementações de forma ilimitada com base no excesso de arrecadação e no superávit financeiro, como indagado pelos consultentes, é o mesmo que dar um cheque em branco ao Chefe do Poder Executivo para alocar os eventuais e incertos recursos nos programas que escolher, sem que haja qualquer participação do Poder Legislativo, nem mesmo em relação ao montante que se está previamente autorizando.

Isso porque o excesso de arrecadação é fato futuro e incerto, cujo valor não se pode prever no orçamento (se pudesse ser previsto, seria receita que nele deveria constar para se arrecadar); quanto ao superávit financeiro, na situação ideal, quando da elaboração do orçamento ainda não se tem certeza da sua ocorrência ou não se lhe apurou o montante (mas na eventualidade de indesejado atraso na elaboração, envio ou apreciação da lei orçamentária, pode já ser certo, ou até mesmo ter sido apurado o seu montante).

Nesse sentido, destaco o seguinte trecho do relatório técnico, quanto à previsão de autorizações segregadas sem limitação na LOA (p. 6 da peça 9):

Mais especificamente a respeito das fontes de recursos mencionadas pelos Consultentes (Superávit Financeiro e Excesso de Arrecadação), entende-se que uma autorização segregada poderá comprometer a previsibilidade da autorização dada pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo. Com efeito, não é possível determinar, no momento da elaboração da LOA, o valor que será apurado para ambas as fontes. Assim, caso o ente tenha um excesso de arrecadação ou superávit financeiro extraordinariamente maior que o razoável, todo o valor estaria desde já autorizado, sem conhecimento prévio do Poder Legislativo de quais os programas e ações seriam contemplados.

Dessa forma, a fixação de limites de suplementação, autorizada previamente, de forma segregada, com base em valor ou percentual do orçamento previsto, permite que o Poder Legislativo, quando já atingido o limite previsto na LOA, participe novamente das escolhas das políticas públicas, de modo a contribuir para que os recursos sejam alocados em programas de interesse da sociedade, por meio da aprovação de nova lei, específica, autorizativa da abertura de crédito suplementar.

Para ilustrar o entendimento ora apresentado, cito os processos 1104537⁽¹⁸⁾ e 1120591⁽¹⁹⁾, em que as leis orçamentárias anuais dos Municípios de José Raydan e Jampruca previram abertura de créditos suplementares com recursos do excesso de arrecadação e do superávit financeiro, com limites de suplementação individualizados, porém sem limitá-los a valor ou percentual do orçamento previsto, como para outras fontes (grifo nosso):

Art. 6º – Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% do valor total do orçamento nas dotações que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária de 2020, podendo, para tanto, utilizar-se da anulação parcial e/ou total de dotações conforme dispõe o art. 43 da Lei 4.320/1964.

II – abrir créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício de 2020, utilizando a totalidade do limite apurado do excesso de arrecadação efetivamente realizado;

¹⁸ Processo 1104537. Relator: Conselheiro Substituto Telmo Passareli. Sessão: 28/04/2022.

¹⁹ Processo 1120591. Relator: Conselheiro Substituto Telmo Passareli. Sessão: 10/11/2022.

III – abrir créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício de 2020, utilizando a totalidade do limite do superávit financeiro apurado no exercício anterior; (LOA do Município de José Raydan, Processo 1104537)

Art. 6º – Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 5% do valor total do orçamento nas dotações que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária de 2021, podendo, para tanto, utilizar-se de anulação parcial e/ ou total de dotações conforme dispõe o art. 43 da Lei 4.320/64.

II – abrir créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício de 2021, utilizando a totalidade do limite apurado do excesso de arrecadação efetivamente realizado;

III – abrir créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício de 2021, utilizando a totalidade do limite do superávit financeiro apurado no exercício anterior; (LOA do Município de Jampruca, Processo 1120591)

No Processo 1104537, relativo ao Município de José Raydan, este Tribunal, considerando a soma das autorizações de suplementação pela anulação de dotação, excesso de arrecadação e superávit financeiro (incisos I, II e III do art. 6º da LOA), concluiu que o percentual total de suplementação foi equivalente a 67,18% do orçamento previsto, o que considerou excessivo, tendo em vista a baliza de 30% sobre o total do orçamento.

Já no Processo 1120591, referente ao Município de Jampruca, levando em conta as autorizações para suplementação previstas nos incisos I, II e III do art. 6º da LOA, este Tribunal também considerou que o percentual total de suplementação ultrapassou o limite considerado razoável, uma vez que foi apurado o equivalente a 49,42% do orçamento previsto para as suplementações autorizadas.

Cumprе destacar que, nos dois exemplos acima, o Tribunal considerou aceitável a previsão de abertura de créditos suplementares com limites de suplementação individualizados, o que não significa necessariamente descaracterização do orçamento público como instrumento de planejamento. Todavia, em razão da extrapolação do limite tido como razoável pelo Tribunal, diante da ausência de fixação de limite percentual para as suplementações por excesso de arrecadação e superávit financeiro, houve a expedição de recomendação para os Poderes Executivo e Legislativo, para que houvesse aprimoramento do processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação.

Portanto, o que se percebe é que, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, a análise da baliza dos 30% sobre o orçamento previsto deve ser realizada de forma conjunta, considerando todas as fontes de recursos previstas na LOA para a abertura de créditos suplementares.

Ou seja, não há como a previsão de abertura de créditos suplementares com base em uma determinada fonte de recursos, como o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação, não “onerar” o limite de suplementação de outra fonte de recurso como, por exemplo, a anulação de dotações. Se houver limites individualizados, cada fonte contabilizará somente o crédito que lhe corresponde. Mas em todo caso a baliza dos 30% (como regra) do orçamento, considerando todas as fontes, deve ser respeitada.

Nos dois exemplos citados, depreende-se que o Tribunal considerou elevado o percentual total de suplementação de dotações consignado nas respectivas leis orçamentárias, descaracterizando, assim, o orçamento aprovado, o que indica o desvirtuamento do orçamento-programa, configurando falta de planejamento, fato que motivou a expedição de recomendação.

Neste sentido, a estipulação de limites individualizados para cada fonte de recursos seria possível, mas é necessária a indicação do valor ou percentual autorizado com base no orçamento do município, e não autorização genérica com base no total apurado do excesso de arrecadação e do superávit financeiro. Ou seja, não é possível a autorização de suplementação com base no valor total do excesso de arrecadação ou no valor total do superávit financeiro apurado no exercício anterior, devendo a autorização para abertura de créditos suplementares com recursos dessas fontes ser sempre delimitada por um valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto (de maneira geral ou individualizada), atendido o disposto na Consulta 1110006.

Ante o exposto, conclui-se que a lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotações, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação. No entanto, a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deverá observar, em regra, um limite prudencial e razoável sobre o orçamento total, conforme deliberado na Consulta 1110006, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, proponho a não admissão da Consulta 1120164, tendo em vista a ausência do preenchimento do requisito de admissibilidade previsto no art. 210-B, § 1º, III, do Regimento Interno. Ainda em admissibilidade, proponho que sejam admitidas as Consultas 1119928 e 1127007, por estarem preenchidos os pressupostos estabelecidos no § 1º do art. 210-B da norma regimental.

Por conseguinte, respondendo aos questionamentos formulados pelos consulentes nas Consultas 1119928 e 1127007, proponho que seja fixado prejudgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

Por fim, após o cumprimento das disposições regimentais contidas do art. 210-D do Regimento Interno, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Peço vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

VISTA DA CONSULTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

**RETORNO DE VISTA
NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 10/4/2024**

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

I - RELATÓRIO

Trata-se de consultas formuladas pelos Chefes do Poder Executivo dos Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, conforme prerrogativa inserta no inciso I do art. 210 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG), nos seguintes termos:

Consulta n. 1119928

- 1 – A Lei Orçamentária Municipal pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?
- 2 – Caso seja possível, o limite de suplementação de uma fonte de recurso não incidirá na outra?
- 3 – Vindo o Município suplementar com fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação, esse ato não onerará o limite de suplementação deferido pela Lei Orçamentária para anulação parcial ou total de dotação, sendo que tais fontes de recursos também possuem limites definidos na Lei Orçamentária?

Consulta n. 1120164

O limite em percentual autorizado em Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos suplementares tendo como fonte a anulação de outras dotações orçamentárias é onerado por créditos suplementares abertos tendo como fonte o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação autorizados em outra alínea da mesma Lei Orçamentária Anual?

Consulta n. 1127007

Poderá a Lei orçamentária estabelecer limite de suplementação diferenciado para cada tipo de abertura de crédito?

A LOA poderá estabelecer exclusão dos créditos abertos por excesso e/ou superávit do limite autorizado na Lei Orçamentária, ficando aqueles autorizados pela sua totalidade?

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 28/06/2023, as Consultas 1119928 e 1127007 foram admitidas, e a Consulta 1120164, por apresentar contornos de caso concreto, foi inadmitida.

Na sequência, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli submeteu aos membros do Tribunal Pleno sua proposta de voto, consubstanciada na seguinte conclusão:

Por conseguinte, respondendo aos questionamentos formulados pelos consulentes nas Consultas 1119928 e 1127007, proponho que seja fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no §1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

Iniciada a votação da matéria de mérito, os Conselheiros Wanderley Ávila e Cláudio Couto Terrão manifestaram-se de acordo com a proposta de voto do relator.

Naquela assentada, pedi vista para analisar mais detidamente o tema.

É, em síntese, o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Conforme anotou o relator das consultas, as dúvidas dos consulentes giram em torno das regras relacionadas aos limites de autorização para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual – LOA.

No entendimento do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, submetido ao Tribunal Pleno em 28/06/2023,

a lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotações, superávit financeiro do

exercício anterior e excesso de arrecadação. No entanto, a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deverá observar, em regra, um limite prudencial e razoável sobre o orçamento total, conforme deliberado na Consulta 1110006, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.

Com efeito, após examinar detidamente a matéria, verifiquei que a proposta do relator está alinhada ao posicionamento desta relatoria no tocante à abertura de créditos suplementares, de modo que acolho integralmente a proposta de parecer apresentada.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, após examinar detidamente a matéria, acolho integralmente a proposta de parecer apresentada pelo relator Conselheiro Substituto Telmo Passareli em resposta às presentes consultas, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É como voto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Vou pedir vista quanto ao mérito.

VISTA CONCEDIDA À PRESIDÊNCIA QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

RETORNO DE VISTA

NOTA DE TRANSCRIÇÃO

TRIBUNAL PLENO – 27/11/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consultas formuladas pelos Chefes do Poder Executivo dos Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, respectivamente, e que abordam temas afetos aos limites autorizativos para abertura de crédito suplementar com base em autorização contida na Lei Orçamentária Anual - LOA, nos seguintes termos:

Consulta nº 1.119.928

- 1 – A Lei Orçamentária Municipal pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?
- 2 – Caso seja possível, o limite de suplementação de uma fonte de recurso não incidirá na outra?
- 3 – Vindo o Município suplementar com fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação, esse ato não onerará o limite de suplementação deferido pela Lei Orçamentária para anulação parcial ou total de dotação, sendo que tais fontes de recursos também possuem limites definidos na Lei Orçamentária?

Consulta nº 1.120.164

O limite em percentual autorizado em Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos suplementares tendo como fonte a anulação de outras dotações orçamentárias é onerado por créditos suplementares abertos tendo como fonte o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação autorizados em outra alínea da mesma Lei Orçamentária Anual?

Consulta nº 1.127.007

Poderá a Lei orçamentária estabelecer limite de suplementação diferenciado para cada tipo de abertura de crédito?

A LOA poderá estabelecer exclusão dos créditos abertos por excesso e/ou superávit do limite autorizado na Lei Orçamentária, ficando aqueles autorizados pela sua totalidade?

Na Sessão de 28/6/2023, à unanimidade, foram admitidas as Consultas nº 1.119.928 e 1.127.007. Por sua vez, a Consulta nº 1.120.164 foi inadmitida, por configurar caso concreto, visto que o consulente, em sua fundamentação, trouxe a análise realizada nos autos do Processo nº 1.104.320, concernente à prestação de contas do exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do então Prefeito do Município de Imbé de Minas.

No mérito, o Relator, Conselheiro Substituto Telmo Passareli, respondendo aos questionamentos formulados pelos consulentes, propôs que fosse fixado prejulamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no §1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por

valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

Naquela assentada, os Conselheiros Wanderley Ávila e Cláudio Couto Terrão acolheram a proposta de voto do Relator e, em seguida, o Conselheiro Mauri Torres pediu vista dos autos.

Na Sessão realizada em 10/4/2024, o Conselheiro Mauri Torres acolheu integralmente a proposta de parecer apresentada pelo Relator, e, na sequência, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Agostinho Patrus também manifestaram voto de acordo com a proposta do Relator.

Ato contínuo, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar o irretocável arcabouço técnico abordado na fundamentação da proposta de parecer apresentada pelo Relator, de forma a corroborar o entendimento consolidado no Tribunal de que a autorização para a abertura de créditos suplementares, “sem estipular limite percentual, contraria normas do Direito Financeiro e de Finanças Públicas, bem como desrespeita os princípios da limitação dos créditos orçamentários e da exclusividade, em ofensa ao disposto nos arts. 165, § 8º, e 167, VII, da Constituição Federal, bem como ao estabelecido no art. 5º, § 4º, da LRF”.

Contudo, reputo necessário resgatar o histórico do posicionamento adotado por esta Corte no caso concreto, em especial em processos de prestação de contas anuais de chefes do Poder Executivo municipal, de forma a delimitar os efeitos do posicionamento a ser consolidado na resposta dada às consultas ora em análise.

Isso porque o tema afeto à definição de limite percentual para a abertura de créditos suplementares a ser definido na Lei Orçamentária Anual - LOA e a instituição de hipóteses de não oneração desse percentual envolve discussões de longa data. E esse resgate histórico das decisões já prolatadas no âmbito deste Tribunal de Contas nos permite amadurecer acerca dos efeitos práticos do posicionamento que, porventura, venha a ser adotado no parecer exarado nestes autos.

De fato, como bem descrito na manifestação da unidade técnica, o tema é afeto ao escopo das contas de governo e, até por isso, vem, por anos, sendo objeto de deliberação por esta Corte de Contas em uma infinidade de processos dessa natureza.

É certo e indiscutível, como retratado pelo Relator, que, “embora na LOA possa constar autorização para a abertura de créditos suplementares, essa autorização deve ser limitada, uma vez que o art. 167, VII, da Constituição Federal de 1988, veda expressamente a concessão ou utilização de créditos ilimitados”.

E, historicamente, como também exposto pelo Relator, a extrapolação do limite tido como razoável pelo Tribunal, diante da ausência de fixação de limite percentual para as suplementações por excesso de arrecadação e superávit financeiro, tem resultado **na expedição de recomendação** tanto para os Poderes Executivo quanto Legislativo, para aprimorarem o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação.

O processo de amadurecimento acerca do tema e a conclusão de que caberia ao Tribunal de Contas, na emissão de parecer prévio sobre contas de governo, recomendar a adequada atuação



dos principais atores envolvidos na elaboração e aprovação da LOA decorreu, justamente, a meu sentir, da percepção de que, ainda que o Tribunal entenda como limite plausível o percentual de 30%, não há como impor esse limite como obrigatório, no momento da aprovação da LOA, porquanto compete ao Poder Legislativo aprová-lo.

Ponderava-se naquele momento que, mesmo que o orçamento público seja retratado em lei de iniciativa do Poder Executivo, compete ao Poder Legislativo deliberar sobre a matéria, até porque não há vedação para que o percentual de abertura de créditos proposto pelo Poder Executivo, durante o processo legislativo de discussão da LOA, seja revisto pelo legislador.

E, dessa forma, por anos, ao constatar que houve a definição de percentuais superiores a 30% ou hipóteses de não oneração do percentual definido, foram expedidas recomendações ao Poder Legislativo, por ocasião da emissão do parecer prévio das contas anuais de chefe de Poder Executivo, por ser aquela a esfera competente para estabelecer, de forma definitiva, o percentual de abertura de créditos na LOA regularmente aprovada.

Cabe lembrar que, na resposta à Consulta nº 1.110.006, utilizada como base para a proposta de voto do Relator, o Tribunal de Contas consolidou entendimento nos seguintes termos, com os meus destaques:

1. O ordenamento jurídico atual **não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários** durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.
2. **A adoção de uma baliza**, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as **circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.**

E, em razão disso, o entendimento foi pela adoção de uma baliza, considerada como referência, mas que, por si só, não seria suficiente para resultar em irregularidade, sendo necessária a verificação das circunstâncias do caso concreto, **independentemente de percentuais superiores ou inferiores ao parâmetro** usualmente adotado pelo Tribunal.

Considero importante realçar esse ponto, visto que, no âmbito das prestações de contas anuais, cujo controle se dá “a posteriori”, certamente nos depararemos com Leis Orçamentárias devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo e que, possivelmente, possam não atender aos parâmetros usualmente adotados por esta Corte, isto é, sendo definido percentual superior a 30% ou estabelecendo hipóteses que não oneram o percentual fixado, ainda que inferior a 30%, mormente pelo fato de a matéria ter sido objeto apenas de recomendação em parecer prévio emitido pelo Tribunal, por vários anos, como já salientado anteriormente.

Implica dizer que, no caso concreto, haverá situações em que o gestor terá agido com respaldo em lei autorizativa, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, ainda que contrária ao entendimento ora esposado pelo Relator em sua fundamentação; e, portanto, em princípio, teria sido observado o critério definido no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964, ou seja: “os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”.

Nesse contexto, é preciso rememorar que a discussão sobre o tema em processos de prestações de contas de anos anteriores teve início quando o Ministério Público junto ao Tribunal passou a manifestar-se acerca de LOA com percentual superior a 30%, por ele considerado demasiado alto, ou com hipóteses de desoneração do limite, o que, em princípio, evidenciaria falta de planejamento e organização do Município.

Cito, a título de exemplo, o Parecer Ministerial acostado aos autos do Processo nº 988.097, prestação de contas anual do prefeito do Município de Martins Soares, exercício financeiro de 2015, nos seguintes termos, com os meus destaques:

I.b- Da abertura de créditos adicionais sem indicação de percentual limitativo:

15. A LOA referente ao exercício de 2015, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Município de Martins Soares, autorizou o Poder Executivo a suplementar os créditos inicialmente previstos até o limite de 10% (dez por cento), nos termos do art. 4º:

“Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – abrir créditos suplementares, respeitadas as prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320/1964, até o valor correspondente a **dez por cento** do montante previsto nesta Lei;

Art. 5º - O limite autorizado no art. 4º não será onerado quando o crédito suplementar destinar-se a:

I- atender insuficiência das dotações do grupo de natureza de despesa “1- Pessoal e Encargos Sociais”, mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesas consignadas no mesmo grupo;

II- atender o pagamento de despesas decorrentes de precatórios e requisições de pequeno valor;

III- atender o pagamento dos serviços da dívida pública;

IV- atender as despesas financiadas com recursos de convênios e demais recursos vinculados;

V- atender a despesas financiadas com recursos de operações de crédito.” (f. 12)

16. Repare-se que, no art. 5º, foram estabelecidas, sem indicação do percentual limitativo, condições de desoneração (ou “não oneração”) do limite de créditos suplementares pré-autorizado na lei orçamentária do Município de Martins Soares. Em outras palavras, algumas despesas foram excluídas do cômputo do limite pré-autorizado de suplementação de créditos, o que equivale a dizer que tais despesas podem ser suplementadas ilimitadamente, sem necessidade de edição de norma legal.

17. Diante disso, sustenta a Unidade Técnica que não foi observado o devido processo legislativo orçamentário, uma vez que houve contrariedade ao disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

[...]

CONCLUSÃO

23. Em face do exposto, o Ministério Público de Contas **CONCLUI** que deve ser emitido parecer prévio no sentido da **rejeição das contas** do Chefe do Poder Executivo do Município de Martins Soares relativas ao exercício de 2015, com fundamento no art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008.

24. Além disso, deve ser **declarada incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal n. 714/2014**, tendo em vista à violação do art. 167, incisos VII, da Constituição Federal.

25. Por fim, deve ser o gestor público advertido que a abertura de créditos suplementares com fundamento em elevados percentuais préautorizados na LOA ou na ausência de percentual limitativo para determinadas despesas possui acentuada gravidade e que a reincidência da conduta, nos exercícios posteriores à intimação do conteúdo da decisão exarada nestes autos, acarretará emissão de parecer prévio no sentido da rejeição das contas.

Importante salientar que o pleito do Ministério Público junto ao Tribunal, consignado nos referidos autos (Processo nº 988.097), resultou no Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.058.786, sobre o qual o Tribunal Pleno, na Sessão de 14/4/2021, adotou o seguinte posicionamento:

1. Cabe ao Tribunal de Contas, ao apreciar atos sujeitos ao seu controle e fiscalização, afastar a aplicabilidade de leis e atos normativos do Poder Público, se inconstitucionais, conforme os termos da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal.
2. A previsão abstrata da exclusão de despesas na lei não basta para descaracterizar a rigidez orçamentária e enfraquecer o orçamento; é necessário verificar como se deu a execução orçamentária, o que só pode ser feito nos autos da prestação de contas do exercício correspondente.
3. A desoneração de despesas, por si só, não revela a adoção de créditos ilimitados, procedimento constitucionalmente vedado.
4. A despeito de ser o orçamento peça importante de planejamento e indispensável às ações de governo, os dispositivos de desoneração inseridos na lei não sustentam a alegada contrariedade com o texto constitucional, mas é uma prática que deve ser evitada para que não comprometa a essência do orçamento como núcleo e sede de planejamento governamental.

Diante disso é que o Tribunal Pleno, à época, decidiu pelo não acolhimento da proposição da Primeira Câmara (proferida na Sessão de 18/12/2018, nos autos do Processo nº 988.097), mantendo a constitucionalidade da lei orçamentária (Lei Municipal nº 714/2014), como constava da proposta de voto do Relator da prestação de contas.

Nessa linha de entendimento, reafirmo que, ano após ano, foram reiteradas, na emissão de pareceres prévios sobre contas de Chefes de Poder Executivo em que a prática foi identificada, recomendações aos Poderes Legislativos para que, ao votarem a LOA, atentassem para a vedação constitucional e legal de autorização de créditos ilimitados, sendo imprescindível, por força das sobreditas normas, que o ato de concessão dos créditos adicionais expressasse o seu valor ou um limite percentual máximo sobre a receita orçada municipal.

O entendimento pela expedição de recomendação, e não pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, baseava-se na percepção de que havia permissão explícita do legislador na lei orçamentária, cujos termos foram considerados válidos e constitucionais.

Desse modo, o histórico ora delineado, a meu juízo, mostra-se indispensável para o deslinde das indagações apresentadas pelos consultantes nestes autos, porquanto a resposta apresentada não expõe de forma clara se o entendimento proposto pelo Relator consiste numa determinação para que a LOA estabeleça percentual único de suplementação limitado a 30% ou se esse percentual será adotado apenas como “baliza”, orientação a ser observada, mas cujo cumprimento não será obrigatório, tendo em vista a competência privativa do Poder Legislativo em aprovar os termos da LOA.

Saliento, por relevante, que na Consulta nº 1.110.006, ciente da ausência de expressa previsão legal que permita ao Tribunal de Contas estabelecer limite para a abertura de créditos suplementares de forma impositiva aos jurisdicionados, é que o Tribunal Pleno exarou parecer com a seguinte tese, que ora enfatizo:

1. O ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.

2. A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza”.

Contudo, observo que o entendimento adotado pela unidade técnica acerca da matéria (peça nº 9 do SGAP), para responder ao primeiro questionamento formulado nestes autos, é taxativo (de até 30%), ao concluir que:

[...] a Lei Orçamentária Anual **não poderá** dispor sobre limites de suplementação de forma individualizada para cada fonte de recurso, uma vez que, **o percentual de até 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento deverá ser único.**

Nesse sentido, entende-se que todo crédito suplementar aberto utilizando a autorização da Lei Orçamentária, independente da fonte de recurso, **deverá onerar** o percentual estabelecido na LOA. (Destaquei.)

Nesse cenário, destaco que, caso a interpretação dada à resposta às consultas ora sob apreciação seja pela obrigatoriedade de observância do percentual definido pelo Tribunal, a unidade técnica, ao promover o exame de contas anuais de Chefe de Poder Executivo (municipal ou estadual), poderá vir a entender pela não aplicação das leis de meios aprovadas de forma contrária, como já proposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal no processo acima mencionado, o que poderá levar esta Corte a, novamente, ter que enfrentar a questão quanto à inconstitucionalidade das leis correspondentes.

Dito isso, posiciono-me de acordo com o entendimento externado na Consulta nº 1.110.006, citada pelo Relator em sua proposta de voto, de que o percentual de 30% constitui baliza a ser utilizada para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, não significando a existência de lei municipal que contrarie os parâmetros recomendados pelo Tribunal irregularidade em si, mas sim indícios, o que, somente aliado às circunstâncias apuradas no caso concreto, pode ensejar conclusões quanto à eventual irregularidade na execução orçamentária, irregularidade esta que pode ser constatada independentemente do percentual estabelecido na lei de meios.

Na hipótese de não ser esse o entendimento a ser consolidado pelo Tribunal Pleno, em respeito ao princípio da não surpresa e à segurança jurídica, faz-se necessária a modulação dos efeitos do prejulgamento da tese a ser fixada, a fim de que os jurisdicionados possam se ajustar ao novo posicionamento deste Tribunal, até mesmo em razão dos possíveis orçamentos já aprovados para o exercício financeiro de 2025.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, acolho a proposta de voto do Relator, quanto aos itens 1 e 2 da resposta dada às consultas, nestes termos:

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no §1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.



Contudo, quanto ao item 3, voto por resposta aos consulentes nos seguintes termos:

3. A previsão, na Lei Orçamentária Anual - LOA, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República, devendo o Poder Legislativo, no processo legislativo de discussão e aprovação da LOA, atentar para que a concessão de autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos seja sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, tendo como referência a baliza de que trata a resposta dada à Consulta nº 1.110.006 por este Tribunal, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.

É como voto.

Proclamando o resultado:

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR. VENCIDO, PARCIALMENTE, O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * *

sb/fg

Processo: 1144923
Natureza: CONSULTA
Consulente: Maurício Almeida do Nascimento
Procedência: Prefeitura Municipal de Januária
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

TRIBUNAL PLENO – 12/02/2025

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ADICIONAIS. SUPERÁVIT FINANCEIRO APURADO NO EXERCÍCIO ANTERIOR E EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. MÉRITO. DELIMITAÇÃO DE PERCENTUAL PARA ABERTURA DE CRÉDITOS. OBSERVAR DITAMES/LIMITES DO PLANEJAMENTO CONSUBSTANCIADO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS (PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL), BEM COMO OUTRAS LEIS DE PLANEJAMENTO. PREJULGAMENTO DE TESE. CARÁTER NORMATIVO. ARQUIVAMENTO.

1. A retificação orçamentária não pode ser realizada de maneira improvisada e alheia aos ditames das leis planejadoras; há sistematização própria normativa nas alterações dos instrumentos orçamentários e de planejamento, observados, sobretudo, os ditames constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no parágrafo 4º, artigo 5º, assevera que “é vedado consignar na Lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada”.
3. O Tribunal não pode estabelecer um percentual do valor do orçamento como limite/baliza para a abertura de créditos, abrangendo recursos de superávit financeiro e excesso de arrecadação. A análise de retificação orçamentária deve observar os ditames do planejamento estabelecido nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), bem como outras leis de planejamento.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, da Nota de Transcrição e diante das razões expendidas no voto do Relator que encampou o voto-vista do Conselheiro Durval Ângelo, em:

- I) conhecer, preliminarmente, da Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

“Não é possível estabelecer um percentual do valor do orçamento a ser adotado por este Tribunal como limite/baliza para a abertura de créditos, englobando os recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior e do excesso de arrecadação, devendo a análise acerca da retificação orçamentária observar os ditames/limites do planejamento consubstanciado nas leis

orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

III) determinar, cumpridas as determinações regimentais, o arquivamento dos autos.

Votaram, na preliminar de admissibilidade, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz e, no mérito, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de fevereiro de 2025.

GILBERTO DINIZ
Presidente

MAURI TORRES
Relator

(assinado digitalmente)

NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 13/12/2023

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta encaminhada eletronicamente a este Tribunal, em 25/05/2023, pelo Sr. Maurício Almeida do Nascimento, Prefeito do Município de Januária, formulada nos seguintes termos:

- 1 – O entendimento deste Tribunal acerca do limite de 30% como sendo um percentual razoável contempla as aberturas de créditos utilizando o superávit financeiro apurado no exercício anterior, tendo em vista se tratarem de recursos de outro exercício; cujo montante não fora contemplado na previsão orçamentária em obediência ao princípio da anualidade?
- 2 – Do mesmo modo, a razoabilidade proporcionada pelo limite de 30% abarca as aberturas de créditos decorrente do excesso de arrecadação?

Inicialmente, determinei o encaminhamento do processo à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (CSDJ), para adoção das medidas a seu cargo, conforme § 2º do art. 210-B do Regimento Interno (peça 4).

Em atendimento ao meu despacho, a CSDJ, após o exame da matéria, informou que não foram localizadas deliberações que tenham enfrentado de forma direta e objetiva os questionamentos suscitados, a despeito de haver prejulgamentos de tese pertinentes à indagação formulada.

Em seguida, encaminhei os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM) para análise da matéria objeto da presente Consulta (peça 6).

A 1ª CFM, no relatório à peça 7, consignou a seguinte conclusão:

Esta Unidade Técnica, a título de conclusão, apresenta as seguintes respostas aos questionamentos que foram realizados pelo Senhor Maurício Almeida do Nascimento, Prefeito do Município de Januária:

- 1) O entendimento deste Tribunal acerca do limite de 30% como sendo um percentual razoável contempla as aberturas de créditos utilizando o superávit financeiro apurado no exercício anterior, tendo em vista se tratarem de recursos de outro exercício; cujo montante não fora contemplado na previsão orçamentária em obediência ao princípio da anualidade?

Sim. Tendo em vista que o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior pode ser utilizado como fonte para a abertura de créditos suplementares ou especiais, nos termos da lei, esta Unidade Técnica entende que o limite de 30% abrange a abertura de tais créditos, desde que, observadas as restrições relativas aos recursos vinculados.

- 2) Do mesmo modo, a razoabilidade proporcionada pelo limite de 30% abarca as aberturas de créditos decorrente do excesso de arrecadação?

Sim. Considerando que o excesso de arrecadação pode ser utilizado como fonte para a abertura de créditos suplementares ou especiais, nos termos da lei, esta Unidade Técnica entende que o limite de 30% abrange a abertura de tais créditos, desde que, observadas as restrições relativas aos recursos vinculados.

Em 06/09/2023, os autos deram entrada em meu gabinete.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1. Admissibilidade

Considerando estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a V do § 1º do art. 210-B da Resolução n. 12/2008, conheço da presente consulta, para respondê-la em tese.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o voto do Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o voto do Relator, Presidente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o voto do Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo com o voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBETO DINIZ:

Também acompanho.

APROVADO O VOTO DO RELATOR NA ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

II.2. Mérito

No relatório anexado ao SGAP como peça n. 7, a Unidade Técnica discorreu minuciosamente sobre a questão suscitada pelo consulente, nos termos a seguir transcritos:

II – DA MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA

Inicialmente, cumpre pontuar que o questionamento do consulente levou em consideração o parecer emitido por este Tribunal de Contas em resposta à Consulta n. 1110006¹.

¹ Consulta nº 1110006, Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão de 09/10/2022.

Para melhor compreensão, cumpre transcrever passagem do referido parecer:

A questão formulada se refere a situação em que lei específica, no decorrer do exercício financeiro, amplie para mais de 30% o percentual de alteração de créditos suplementares que já houvera sido fixado anteriormente. Entretanto, tomo por adicionais os créditos suplementares referidos na consulta, em aderência à classificação do art.41 da Lei n.4.320/64, segundo o qual os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; havendo ainda III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. A abertura de créditos adicionais, correspondente a autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento, implica em alterações dos créditos orçamentários de tal lei. Deve, portanto, ser examinada diante de tal circunstância.

(...)

Atento em exigir o cumprimento do dever de planejamento orçamentário, este Tribunal de Contas recorrentemente tem alertado poderes legislativo e executivo municipais em autorizarem e abrirem créditos adicionais ao orçamento com moderação. É consolidada a recomendação jurisprudencialmente construída por ocasião da emissão de parecer prévio em prestações de contas anuais de não ultrapassar em 30% do valor do orçamento os valores correspondentes à autorização legislativa para abertura de créditos adicionais àqueles originariamente fixados no orçamento.

(...)

Por isso, este Tribunal, que tem por missão zelar pela boa governança na gestão pública, pode valer-se de recomendações aos poderes legislativo e executivo no sentido de não abrirem créditos adicionais em percentuais superiores a 30% ao valor do orçamento, com o fim de alertar ao poder legislativo e ao poder executivo do dever que lhe são imputados de responsabilidade na gestão fiscal por meio da concretização do planejamento orçamentário parametrizado em normas constitucionais e da Lei Complementar 101/00.

Ao final, o Tribunal Pleno fixou prejudgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que:

1. O ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.
2. A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.

Feitas tais considerações, o consulente indaga se a abertura de créditos adicionais em percentual máximo de 30%, recomendado por este Tribunal, contempla a abertura de créditos utilizando o superávit financeiro apurado no exercício anterior e o excesso de arrecadação.

Pois bem. A Lei Federal nº 4320/64, ao estatuir Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, assim dispôs:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.



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.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

(...)

Da leitura dos dispositivos citados, verifica-se, além da autorização legislativa, a abertura de crédito suplementar e especial exige a indicação dos recursos disponíveis que farão frente às despesas, porquanto não se admite a abertura de créditos adicionais sem que haja recursos financeiros necessários. Os incisos do §1º, por sua vez, relacionam o que se consideram recursos disponíveis, fixando que tanto o superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, quanto o excesso de arrecadação constam textualmente como fontes para abertura de créditos suplementares e especiais.

O §2º e §3º da mesma lei definem o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, respectivamente, da seguinte forma:

§ 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.

§ 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. (Grifos nossos)

Tem-se, dessa forma, que enquanto o superávit financeiro corresponde a recursos originados de exercícios anteriores que poderão ser utilizados para custear despesas do exercício corrente, por meio da abertura de créditos suplementares e especiais, o excesso de arrecadação, por outro lado, é apurado no exercício financeiro em curso, devendo ser consideradas as receitas arrecadadas em confronto com as previstas para aquele ano específico.

Nesse sentido, consoante passagem retirada da Consulta nº 812226² “ O excesso de arrecadação não utilizado para acobertar despesas dentro do exercício, por meio de créditos adicionais (suplementar ou especial), representará um superávit financeiro no exercício seguinte”.

Quanto à utilização do superávit financeiro de exercícios anteriores para abertura de créditos adicionais, importante transcrever as seguintes observações constantes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP³:

É importante destacar que em decorrência da utilização do superávit financeiro de exercícios anteriores para abertura de créditos adicionais, apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, o Balanço Orçamentário demonstrará uma situação de desequilíbrio entre a previsão atualizada da receita e a dotação atualizada (...) Esse desequilíbrio ocorre porque o superávit financeiro de exercícios anteriores, quando utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, não pode ser demonstrado como parte da receita orçamentária

² Consulta nº 812226, Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão de 21/08/2013.

³ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943>. – Pág. 493. Consultado em 30/08/2023.



do Balanço Orçamentário que integra o cálculo do resultado orçamentário. **O superávit financeiro não é receita do exercício de referência, pois já o foi em exercício anterior, mas constitui disponibilidade para utilização no exercício de referência.** Por outro lado, as despesas executadas à conta do superávit financeiro são despesas do exercício de referência, por força legal, visto que não foram empenhadas no exercício anterior (...)

Dessa forma, no momento inicial da execução orçamentária, tem-se, em geral, o equilíbrio entre receita prevista e despesa fixada. No entanto, iniciada a execução do orçamento, quando há superávit financeiro de exercícios anteriores, tem-se um recurso disponível para abertura de créditos para as despesas não fixadas (créditos especiais) ou não totalmente contempladas (créditos suplementares) pela lei orçamentária. (g.n)

Dessa forma, o equilíbrio entre receita prevista e despesa fixada no Balanço Orçamentário pode ser verificado (sem influenciar o seu resultado) somando-se os valores da linha Total e da linha Saldos de Exercícios Anteriores, constantes da coluna Previsão Atualizada, e confrontando-se esse montante com o total da coluna Dotação Atualizada. Recomenda-se a utilização de notas explicativas para esclarecimentos a respeito da utilização do superávit financeiro e de reabertura de créditos especiais e extraordinários, bem como suas influências no resultado orçamentário, de forma a possibilitar a correta interpretação das informações.

Ademais, cumpre mencionar que este Tribunal de Contas já reconheceu que o superávit financeiro oriundo de recursos não vinculados possui livre aplicação, podendo ser utilizado para abertura de créditos suplementares e especiais. Veja-se:

(...)

Infere-se, desse artigo, que o superávit financeiro pode ser utilizado como fonte de recurso para abertura de créditos suplementares e especiais desde que precedido de exposição justificativa.

Acrescento ainda, que o art. 42 da Lei Federal 4.320/64 exige que os créditos adicionais sejam autorizados por lei e abertos por decreto executivo, sendo que a autorização para abertura de créditos suplementares pode ser concedida na própria Lei Orçamentária, por força do §8º do art. 165, da Constituição Federal/88.

No tocante à natureza dos recursos, insta salientar, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2.000, que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto da sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Nessa esteira, concluo que, podendo ser utilizado para abertura de créditos suplementares e especiais que serão utilizados em despesas de qualquer natureza, devendo, porém, ser precedido de exposição justificativa. (Consulta nº 876555, Rel. José Alves Viana, Sessão de 29/05/2013)

RECURSOS REMANESCENTES DO EXERCÍCIO ANTERIOR – SUPERÁVIT FINANCEIRO – UTILIZAÇÃO – DESPESAS DO EXERCÍCIO EM CURSO – REQUISITOS – PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGAL – VERIFICAÇÃO DA NATUREZA DA FONTE (LIVRE OU VINCULADA) – CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL – PADRONIZAÇÃO (INTCEMG 05/2011, ANEXO III, ATUALIZADA PELA INTCEMG 15/2011).

As fontes de recursos remanescentes do exercício anterior, que se referem na prática ao superávit financeiro, desde que não comprometidas e devidamente amparadas por autorização legal, podem ser utilizadas no exercício em curso, obedecendo-se à classificação padronizada, composta por 3 dígitos – sendo o 1º deles o número 2

referente à fonte Recursos de Exercícios Anteriores, respeitada a especificação da fonte e destinação de recursos para a determinação dos 2º e 3º dígitos, conforme consignado no Anexo III da Instrução TC nº 05/2011 atualizada pela INTC nº 15/2011. (Consulta nº 885850, Rel. Wanderley Ávila. Sessão de 17/06/2015)

No mesmo sentido, reconheceu a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação para abertura de créditos suplementares ou especiais. Confira-se:

(...) entende-se por excesso de arrecadação, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. Assim, pode-se afirmar que o saldo do excesso de arrecadação, apurado a qualquer época, pode ser utilizado para abertura de créditos suplementares ou especiais, desde que, conforme já destacado, sejam observadas as restrições relativas aos recursos vinculados.

No entanto, cumpre ressaltar que a condição permissiva estabelecida pelo citado dispositivo legal, de que possam ser abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação utilizando-se o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício, **deve ser revestida de demasiada prudência**. Friso que a apuração dos valores baseados na “tendência do exercício” deve ser precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração os possíveis riscos capazes de afetar os resultados pretendidos. (Consulta nº 876555, Rel. José Alves Viana, Sessão de 29/05/2013)

Ante o exposto, observa-se que é cabível a utilização do superávit financeiro apurado no exercício anterior, bem como do excesso de arrecadação para abertura dos créditos suplementares, observado o percentual máximo de 30% sobre o total do orçamento, estabelecido pela jurisprudência desta Corte de Contas.

No entanto, é importante ressaltar que, conforme prejulgamento de tese fixado na Consulta nº 1110006, “A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, **sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.**” (Grifo nosso).

Nota-se, portanto, que a adoção do limite de 30% sobre o total do orçamento é apenas uma referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sendo, possível, que no caso concreto, seja identificada irregularidade quanto a essa suplementação, não eximindo os gestores responsáveis das sanções cabíveis.

Ademais, consoante estabelece o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2.000 “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto da sua vinculação.”.

Desse modo, se o superávit financeiro e o excesso de arrecadação forem referentes a recursos legalmente vinculados a finalidade específica, sua utilização somente será possível para atender despesas de igual natureza.

Em suma, nesta Consulta, conforme registrado pela 1ª CFM, o consultante solicita esclarecimento complementar sobre o parecer emitido na Consulta n. 1110006, em que foi fixada a seguinte tese:

1. O ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.

2. A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.

Partindo desse entendimento, o consulente indaga se os recursos decorrentes de superávit financeiro e excesso de arrecadação devem ser incluídos no limite de 30%.

Assim, a Unidade Técnica, com fundamento nas disposições contidas no art. 43 da Lei n. 4.320/1964, esclarece que o limite de 30% do total do orçamento adotado como referência abrange a abertura de créditos utilizando o superávit financeiro apurado no exercício anterior e o excesso de arrecadação.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, em consonância com o relatório da Unidade Técnica, cujos fundamentos adoto integralmente, respondo, em tese, o questionamento do consulente nos seguintes termos:

O percentual de 30% do valor total do orçamento, adotado por este Tribunal como limite/baliza para abertura de créditos, engloba os recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior e do excesso de arrecadação.

Determino que, após a deliberação, sejam adotadas as providências previstas no art. 210-D do Regimento Interno deste Tribunal.

É o parecer que submeto à apreciação de meus pares.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBETO DINIZ:

VISTA DA CONSULTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO.)

RETORNO DE VISTA
NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 12/2/2025

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta encaminhada eletronicamente a este Tribunal, em 25/05/2023, pelo Sr. Maurício Almeida do Nascimento, Prefeito do Município de Januária, formulada nos seguintes termos:

- 1 – O entendimento deste Tribunal acerca do limite de 30% como sendo um percentual razoável contempla as aberturas de créditos utilizando o superávit financeiro apurado no exercício anterior, tendo em vista se tratarem de recursos de outro exercício; cujo montante não fora contemplado na previsão orçamentária em obediência ao princípio da anualidade?
- 2 – Do mesmo modo, a razoabilidade proporcionada pelo limite de 30% abarca as aberturas de créditos decorrente do excesso de arrecadação?

Na 33ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 13/13/2023, a consulta foi admitida e no mérito o eminente Conselheiro Relator respondeu, em tese, ao questionamento do consulente nos seguintes termos:

O percentual de 30% do valor total do orçamento, adotado por este Tribunal como limite/baliza para abertura de créditos, engloba os recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior e do excesso de arrecadação.

O Conselheiro Hamilton Coelho acolheu o voto do Relator e, ato contínuo, pedi vista dos autos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, divirjo do nobre Relator quanto à fixação de um percentual mínimo para a retificação orçamentária. A análise da adequação de tal medida demanda exame aprofundado do contexto específico dos programas orçamentários, bem como da razoabilidade e proporcionalidade da análise comparativa entre o que fora inicialmente planejado e o que efetivamente se executou.

A adoção de um percentual fixo, como o sugerido de 30% (trinta por cento) do valor total do orçamento, afigura-se inadequada, porquanto desconsidera a dinâmica complexa da gestão orçamentária. Tal percentual não encontra respaldo unânime na jurisprudência dos Tribunais de Contas como limite ou baliza para a abertura de créditos, abrangendo tanto os recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior quanto o excesso de arrecadação.

A aferição da necessidade de retificação orçamentária perpassa, necessariamente, pela análise do contexto em que se insere a execução dos programas. A complexidade e a imprevisibilidade de alguns projetos podem demandar ajustes que, embora ultrapassem o percentual proposto, mostram-se justificados e essenciais para a consecução dos objetivos traçados.

A avaliação da retificação orçamentária deve centrar-se na razoabilidade e na proporcionalidade da análise comparativa entre o que se planejou e o que se executou. A simples extrapolação de um percentual não implica, necessariamente, em irregularidade, sendo imprescindível verificar se os desvios foram motivados por fatores supervenientes e se a gestão dos recursos públicos ocorreu de forma eficiente e transparente.

Gustavo Vidigal Costa, em sua tese de doutoramento⁴, assim expõe acerca da retificação orçamentária e a delimitação de percentual para abertura de créditos, em que peço vênia para transcrever uma longa citação, verbis:

A premissa impositiva constitucional do planejamento repercute em diversas ações econômicas e financeiras estatais, inclusive na elaboração das leis planejadoras. O ato de intervenção no domínio econômico por meio do planejamento não deve se basear, já em seu ponto de partida, na possibilidade desnaturada de alterações substanciais do que fora inicialmente estabelecido para implementação de políticas públicas.

Imagine o seguinte exemplo corriqueiro: uma pessoa precisa construir ou reformar sua residência. É realizado o projeto arquitetônico, elétrico, estrutural para, finalmente, elaborar o projeto orçamentista. Nesse projeto, há discriminação da quantidade e custos de materiais e mão-de-obra, enfim, o valor total da obra. Todavia, presumindo o regular andamento da obra, o custo da obra necessita de suplementação excessiva (40%, 50% ou 100% do total do valor). Qual a primeira conclusão? O planejamento (total ou parcial) não foi adequado à realidade.

Transportando o exemplo anterior ao planejamento estatal, é óbvio que a implementação de políticas públicas efetivas é (muito) mais complexa do que construir uma casa, mas a ideia é a mesma: necessidade de planejamento, principalmente pela escassez de receitas públicas e o aumento considerável do anseio da sociedade na efetivação dos direitos constitucionais.

Então, a Constituição da República de 1988, no artigo 167, inciso IV, estabelece que é vedada “a concessão ou utilização de créditos ilimitados”, pois crédito ilimitado “não pode se dar a quem quer que seja, sob pena de quebra da seriedade do orçamento” (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 405) e de se desnaturar o instituto do planejamento (COSTA, Gustavo Vidigal. O planejamento do estado e o papel fiscalizatório dos tribunais de contas. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2015, p. 183).

Entretanto, há a possibilidade de ocorrerem mudanças e alterações durante a implementação do planejamento, por exemplo, volume de arrecadação abaixo ou superior ao estimado, calamidades de saúde (COVID-19), calamidade financeira, calamidade natural (chuvas, secas etc.), constatação de políticas públicas ineficazes, dentre outros. Nesses casos, a Constituição da República, a Lei nº 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal, enumera as hipóteses de “retificação orçamentária” (SABBAG, César de Moraes. Orçamento e desenvolvimento: recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas. Millennium: Campinas, 2007, p. 156), ou seja, é conferida certa margem de flexibilidade à execução orçamentária, condicionada à autorização legislativa e vinculada a determinadas situações (COSTA, 2015, p. 183).

Sobre a possibilidade de alterações no orçamento, destaca-se o professorado pela doutrina pátria:

Assim, na Lei Orçamentária Anual, temos a previsão da arrecadação de receitas para fazer frente às despesas nela mesma fixadas, sempre com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas e ao atingimento dos objetivos perseguidos.

Esse planejamento, a despeito de ser resultado de rigorosos estudos, não se encontra livre de falhas, da ocorrência de situações não previstas e até mesmo imprevisíveis. Isso devido ao espectro demasiado amplo de bens e serviços

⁴ Costa, Gustavo Vidigal, Planejamento estatal diretivo e a aplicação do direito planejador sancionador / Gustavo Vidigal Costa. Belo Horizonte, 2022.

prestados pela Administração Pública. Ademais, em vista do interesse público envolvido, tais falhas tornam-se mais difíceis de serem sanadas por conta da rigidez orçamentária. **Assim, necessária a existência de instrumentos que permitam a correção da previsão inicial, da despesa fixada, tornando o orçamento mais flexível e, como consequência, executável.**

Um desses instrumentos denomina-se **créditos adicionais**. (CONTI, José Maurício. Conteúdo e forma da proposta orçamentária. In: CONTI, José Maurício (coord.). Orçamentos públicos. A Lei nº 4.320/1964 comentada. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 144) (grifos no original)

A retificação orçamentária não pode ser realizada de maneira improvisada e alheia aos ditames das leis planejadoras; há sistematização própria normativa nas alterações dos instrumentos orçamentários e de planejamento, observados, sobretudo, os ditames constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, o roteiro de transformação do “plano” em “lei do plano” perpassa por diversos atores públicos e privados até culminar com a juridicização do planejamento acobertado pela sua natureza diretiva e, assim, as alterações do orçamento podem comprometer o processo legislativo e democrático orçamentário (SABBAG, 2007, p. 155) e “sob a alegação da urgência e da necessidade, avaliadas segundo os pontos de vista executivos, podem ser tomadas decisões que não expressam, nem de longe, o consentimento popular para o destino do recurso público” (SABBAG, 2007, p. 156).

No artigo 167, a Constituição da República estabelece roteiro em relação à retificação constitucional orçamentária. Nesse sentido, é de se destacar os seguintes dispositivos, in verbis:

Art. 167. São vedados:

- I – o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual;
- II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)
- [...]
- V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
- VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
- VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
- VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;
- [...]

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos

quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

[...]

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no parágrafo 4º, artigo 5º, assevera que “é vedado consignar na Lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada”.

Da mesma forma, a Lei nº 4.320/1964 enuncia as formas de suplementação orçamentária, por meio da edição de “crédito adicionais” que são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento (art. 40). Os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (art. 41). Sendo que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo, e depende da existência de recursos disponíveis⁵ e prévia justificativa (arts. 42 e 43) e os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, dando imediato conhecimento ao Poder Legislativo (art. 44).

Após essa breve exposição sobre a retificação orçamentária, o primeiro ponto a ser realçado se refere ao montante de abertura de créditos adicionais abertos no mesmo exercício financeiro em relação à aderência (ou não) ao planejamento e ao orçamento. Nessa situação, “quanto menor for a abertura de créditos adicionais em determinado exercício, maior a eficiência no planejamento governamental”, uma vez que a prática do planejamento eficiente e da boa gestão dos recursos públicos certamente levará à utilização cada vez mais excepcional dos créditos adicionais (CONTI, 2010, p. 145).

O parágrafo 8º, artigo 165, da Constituição da República, aduz que a “Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei” (grifo nosso). Isso quer dizer da possibilidade, na própria lei do orçamento, em autorizar/estipular “margem de remanejamento” para abertura de crédito adicionais, prevista na Lei nº 4.320/1964, em seu art. 7º, I.

Todavia, a fixação de um percentual razoável acerca do montante orçamentário autorizativo é imprescindível para delimitar as ações dos gestores públicos, além de se (tentar) evitar a

⁵ Lei nº 4.320/1964. Art. 43. [...]. § 1º. Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei (BRASIL, 1964).

concessão de “um cheque em branco”⁶ do legislativo ao executivo na execução “livre” das receitas públicas (COSTA, 2015, p. 188-189).

É se destacar a seguinte decisão do TCE-MG sobre a fixação de margem de remanejamento orçamentário⁷:

No que diz respeito ao limite de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA, embora não haja legislação que normatize a matéria, **entende-se como razoável um limite de até 20% das dotações orçamentárias, que em princípio, denota um bom planejamento.**

Por outro lado, um bom planejamento não se limita apenas ao percentual de abertura de créditos suplementares, ele se inicia pela previsão da receita. Tendo em vista que ela é limitada e, por isso mesmo, é o parâmetro para a fixação da despesa, deve ser orçada com bastante critério, adotando como base a arrecadação dos três últimos exercícios (art. 22 da Lei nº 4.320/64) sem olvidar da realidade econômica do país. [...]

Importante lembrar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

[...]

Por fim, recomenda-se ao Executivo Municipal que ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade de sua municipalidade, com o intuito de se evitar limite excessivo para abertura de créditos suplementares e, no que diz respeito à previsão da receita, recomenda-se que as disposições do art. 22 da Lei nº 4.320/64 c/c arts. 11 e 12 da LRF sejam observadas⁸. (grifo no original)

Para J. R. Caldas Furtado, o objetivo da autorização constitucional para a suplementação é, principalmente, a correção monetária do orçamento:

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (Lei nº 4.320/64, art. 42). Os créditos especiais devem ser autorizados sempre por lei específica; os suplementares podem ser autorizados por

⁶ Por exemplo, a Lei orçamentária do município de Sabará do exercício de 2012 – Lei Municipal nº 1.844/2011 – que concede margem de remanejamento de 80% (oitenta por cento): “Art. 3º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a: I - abrir créditos adicionais suplementares até 80% (oitenta por cento) do valor do orçamento, conforme artigo 7º, inciso I da Lei nº 4.320/64, e artigo 20 da LDO, por meio de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei, conforme artigo 43, § 1º, inciso III da Lei nº 4.320/64.”

⁷ TCE-MG - Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 1.013.026 - Procedência: Prefeitura Municipal de Serra da Saudade - Exercício: 2016 - Relator Conselheiro Substituto Licurgo Mourão - Responsável: Neusa Maria Ribeiro - MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria - 11ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 18/08/2020.

⁸ No mesmo sentido. TCE-MG. “O Tribunal reiteradamente tem considerado elevado o percentual de 30% para suplementação de dotações consignadas na LOA, entendendo que, embora tal percentual não tenha o condão de macular as contas, pode descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.” (Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 1.046.932. Procedência: Prefeitura Municipal de Carmópolis de Minas – Exercício: 2017 - Responsável: Geraldo Antônio da Silva – MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães – RELATOR: Conselheiro Substituto Victor Meyer, Sessão da 2ª Câmara do dia 8 de agosto de 2019). (grifei)

lei específica e também mediante autorização constante na própria Lei Orçamentária Anual (CF, art. 165, § 8º). Aqui, por lei específica se deve entender aquela que regule exclusivamente alterações na Lei Orçamentária Anual; não há necessidade de se enviar um projeto de lei para cada mudança a que se pretenda proceder no orçamento em execução.

A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, § 1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na Lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

Importa dizer que o verdadeiro fundamento do artigo 165, § 8º, da Lei Maior é possibilitar ao Poder Executivo corrigir monetariamente o orçamento, que é expresso em valores correntes (em reais); engana-se quem pensa que a vontade constitucional é neutralizar a rigidez orçamentária.

Em época de inflação galopante, justifica-se a autorização para abertura de créditos adicionais em percentuais equivalentes; agora que o País vive momentos de baixa inflação, são inadmissíveis essas autorizações em percentuais elevados. (FURTADO, José Ribamar Caldas. Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 143) (grifo no original)

Assim sendo, conforme já manifestado em trabalhos anteriores, ressalta-se, *ipsis litteris*:

Ora, se a Administração Pública elabora um plano de atuação para mitigar problemas de certa comunidade e promover o desenvolvimento social, submete tal plano ao crivo da sociedade e do legislativo, pormenoriza os programas, estipula os objetivos, propõe resultados e metas, apresenta estimativa de receitas condizentes com a realidade, e se, finalmente, o plano, se transforma em lei estabelecendo uma margem de remanejamento excessivo, algo está errado no planejamento, salvo se existir justificativa técnica plausível para tal manobra orçamentária. (COSTA, 2015, p. 191-192)

Nesse sentido, defende-se a proposição de margem de remanejamento na ordem percentual calculada com base na média da inflação dos últimos cinco anos, consubstanciado no entendimento de concessão de créditos adicionais em observância à correção monetária do orçamento, salvo fatos imprevisíveis ou previsíveis com efeitos incalculáveis (COSTA, 2015, p. 192).

Outra questão a ser apontada, neste item, se refere à vedação que se inclua na Lei orçamentária autorização prévia para realocação, por remanejamento, transposição ou transferência de recursos⁹. Tais termos se referem a “realocações de recursos orçamentários

⁹ Conforme diferenciação de Calda Furtado: a) **Remanejamentos** são realocações na organização de um ente público com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito

de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica”¹⁰.

O TCE-MG, na Consulta nº 958.027¹¹, asseverou a diferença entre crédito adicionais e realocações orçamentária:

[...] as alterações orçamentárias realizadas dentro de mesmo órgão e mesma categoria de programação evidenciam a abertura de créditos adicionais (alterações quantitativas), enquanto que as alterações de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra tratam de remanejamentos, transposições e transferências (alterações qualitativas).

Todavia, uma forma de tentar ludibriar o planejamento orçamentário é inserir, na própria Lei Orçamentária Anual, autorização prévia para realocação, por remanejamento, transposição ou transferência de recursos, ou seja, autorização para descumprimento da lei do plano antes de se verificar, factualmente, a existência (ou não) de justificativas suficientemente razoáveis para realocações orçamentárias. Enfim, seria autorização prévia para descumprir o planejamento.

A Consulta nº 862.749 do TCE-MG esclarecer a formalização normativa para autorização das realocações orçamentárias, *ipsis litteris*:

Nesse sentido, resta claro que o uso de tais instrumentos pelo gestor deve estar previamente autorizado por lei ordinária. **Ressalte-se que a norma constitucional não exige lei específica, mas autorização legislativa.**

No entanto, esta autorização legislativa não pode constar previamente na Lei Orçamentária Anual, uma vez que o art. 165, § 8º, da própria Constituição é claro ao dispor que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis; b) **Transposições** são realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto; c) **Transferências** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos. (Elementos de Direito Financeiro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 156-157) (grifo no original)

¹⁰ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/578>. Acesso em: 14 ago. 2021.

¹¹ TCE-MG – CONSULTA nº 958.027 – Procedência: Município de Vargem Bonita - Consultante: Belchior dos Reis Faria – prefeito do município de Vargem Bonita – Conselheiro Relator Wanderley Ávila – Sessão do Tribunal Pleno do dia 2/3/2016.

Dessa forma, respondendo ao questionamento do Consulente, não é possível a fixação, na Lei Orçamentária Anual, de autorização para o remanejamento de recursos orçamentários, por expressa vedação do art. 165, § 8º, da Constituição Federal, devendo, portanto, ser editada outra lei para dispor a respeito do tema. (grifo no original)

Assim, não pode constar na Lei Orçamentária Anual a autorização (prévia) para realocação por remanejamento, transposição ou transferência de recursos, salientando que é mais indicativo se houve o cumprimento do planejamento estatal¹².

[...] Destaca-se o entendimento do TCE-MG nos autos da Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 1.071.886¹³, da lavra do conselheiro substituto Licurgo Mourão, in verbis:

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público, que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que a esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à execução dos programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar as metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir a alteração de dotações orçamentárias ao arrepio do crivo do Poder Legislativo, significa em verdade subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução das políticas públicas, uma vez que através de anulações de dotações e/ou a inserção de novas não previstas no orçamento original poderão ser executadas despesas desvinculadas dos programas governamentais autorizados originariamente pelo Parlamento.

Destarte, não há dúvida quanto à obrigatoriedade de se exigir a prévia autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais (suplementar e especial). O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado. (grifo no original)

¹² No mesmo sentido: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. “O parágrafo 8º do artigo 165 da Constituição Federal dispõe que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, sendo que a prévia autorização para remanejar, transpor ou transferir recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro não se apresenta entre as exceções literalmente descritas no aludido dispositivo constitucional. Destarte, não poderá constar na LOA prévia autorização para remanejar, transpor ou transferir recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro. Quanto a LDO, ainda que se entenda que a inclusão de prévia autorização para remanejar, transpor ou transferir recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro possa configurar-se incompatível com a LOA, dada a impossibilidade desta última constar tal autorização e sendo que uma das funções da LDO é justamente de orientar a elaboração da LOA, entretanto, considerando-se que não existe dispositivo constitucional que vede a inclusão da aludida autorização na LDO, portanto, em situações excepcionais, como nos casos em que haja prognóstico de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos, apresenta-se cabível que a autorização para remanejar, transpor e transferir esteja prevista na LDO, exceto se a legislação local dispuser de forma diversa, exigindo, por exemplo, que tal autorização ocorra através de lei específica, afastando, em definitivo, a possibilidade de sua inclusão na LDO”. (TCEESP - Processo: 05570/2018-8 - Classificação: Consulta - UG: PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá - Relator: Márcia Jaccoud Freitas. - Consulente: Chefe do Poder Executivo Municipal. Sessão do dia 11/12/2018)

¹³ TCE-MG. Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 1.071.886 – Procedência: Prefeitura Municipal de Elói Mendes - Exercício: 2018 - Responsável: Silvério Rodrigues Félix, prefeito municipal, na época – Procurador: não consta – (MPTC): Procuradora Cristina Andrade Melo - 22ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 17/11/2020

Portanto, neste item, foram expostos os mecanismos de aferição do planejamento relacionados com a “retificação orçamentária excessiva” englobando, para rememorar, (i) limite para remanejamento orçamentário; (ii) vedação quando à autorização prévia para realocação, por remanejamento, transposição ou transferência de recursos; (iii) proibição de lei que estabelece autorização a não oneração do limite permitido para abertura de créditos suplementares em razão da natureza do gasto e (iv) abertura e a execução de créditos suplementares sem recursos disponíveis. Tais situações demandam cautela no controle do planejamento e, caso existam, possível aplicação de correções, ajustes e sanções de acordo com o órgão controlador.

Por derradeiro, entendo que este Tribunal não pode estabelecer um percentual do valor do orçamento como limite/baliza para a abertura de créditos, abrangendo recursos de superávit financeiro e excesso de arrecadação. A análise de retificação orçamentária deve observar os ditames do planejamento estabelecido nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), bem como outras leis de planejamento.

III – CONCLUSÃO

Isto posto, peço vênica ao Relator para dele divergir e, assim, respondo ao questionamento do consulente nos seguintes termos:

“Não é possível estabelecer um percentual do valor do orçamento a ser adotado por este Tribunal como limite/baliza para a abertura de créditos, englobando os recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior e do excesso de arrecadação, devendo a análise acerca da retificação orçamentária observar os ditames/limites do planejamento consubstanciado nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Cumpridas as determinações regimentais, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Fique à vontade.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Vou rever o meu voto e acompanhar o voto-vista do Conselheiro Durval Ângelo, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Conselheiro Hamilton Coelho já havia votado, deseja se manifestar, Conselheiro?

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Vou continuar acompanhando o Relator que encampou o voto-vista do Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

De acordo com o Relator, que encampou o voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Da mesma forma, acompanho o Relator, que encampou o voto-vista trazido pelo Conselheiro Durval Ângelo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, COM ESSA NOVA VERSÃO, QUE ELE ENCAMPOU DO VOTO TRAZIDO PELO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

* * * * *

sb/bm/ms