

Processo n.: 1058894

Natureza: CONSULTA

Consulente: Ilana Mara Moreira

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica formulada pela sra. **Ilana Mara Moreira**, presidente da Câmara Municipal de Campestre, conforme prerrogativa inserta no art. 210, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG), *in verbis*:

*É possível acrescentar fontes de recursos e elementos de despesas, por projeto de lei ordinária sem considerar valores?*¹

A consulta foi distribuída ao conselheiro Cláudio Couto Terrão, que determinou o encaminhamento dos autos à [Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência](#) para elaboração do relatório técnico de que trata o § 2º do art. 210-B do Regimento Interno.

II – HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

É possível acrescentar fontes de recursos e elementos de despesas, por projeto de lei ordinária, sem considerar valores?

Em pesquisa realizada nos sistemas [TCJuris](#), 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 termos ora suscitados pela consulente**.

Não obstante, verifica-se que a consulente, no formulário eletrônico do *EConsulta*, indicou ter conhecimento acerca do parecer exarado em resposta à Consulta n. [712258](#)², que versava sobre a necessidade de se abrir crédito especial para criar elemento de despesa, quando já existir ação no orçamento que autorize a realização da referida despesa. Na oportunidade, esta Corte de Contas, fazendo menção aos pareceres emitidos nas Consultas n. [702853](#), [684780](#), [683249](#), [644252](#), [638034](#) e [638893](#), manifestou-se no sentido de que, *in litteris*:

Considerando que a despesa já estava prevista e que possuía sua dotação orçamentária, há uma mudança no elemento de despesa e não no programa para o qual ela foi prevista. Os recursos orçamentários já destinados a um programa de trabalho vão ser utilizados para a execução de

¹ A consulente aduziu, como fundamento para a submissão de nova consulta, a existência de projeto de lei em tramitação naquele legislativo municipal. Ademais, registra-se que no documento complementar anexado ao *EConsulta* os questionamentos foram formulados nos seguintes termos:

Considerando a consulta 712258 de 25/10/2006, é possível acrescentar fontes de recursos e elementos de despesas, por projeto de lei ordinária sem considerar valores? (*sic*)

Em caso positivo, poderá ocorrer o acréscimo de fontes de recursos e elementos de despesas ilimitadamente?

Considerando o princípio da transparência, o crédito suplementar não seria melhor opção para incluir fontes de recursos e elementos de despesas não previstos no orçamento?

² Consulta n. [712258](#). Rel. cons. Antônio Carlos Andrada. Deliberada em 25/10/2006. Ver, também, Consultas n. [958110](#) (7/3/2008) e [951243](#) (29/11/2017).

uma ou várias ações necessárias à consecução do objetivo pretendido. Um programa só pode ser realizado se suprido com recursos humanos, físicos, etc.

Se esbarramos com a falta de crédito para aquele elemento de despesa, o que se faz é o remanejamento ou transposição do crédito de um elemento para o outro, com base nos recursos previstos dentro do próprio programa.

A teor do art. 43, *caput* e § 1º, da lei, é perfeitamente possível o remanejamento pretendido desde que autorizado pela lei do orçamento ou por lei específica. Caso o programa não tenha mais recursos, aí sim, seria necessária a abertura de créditos adicionais, disciplinados pelos artigos 40 a 46 da Lei 4.320/64.

E, ainda, no mesmo § 1º, temos a expressão: “consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos” (grifo nosso), que deve ser exata no seu entendimento. Se temos recursos previstos para uma finalidade, a exemplo dos fundos ou convênios, esses recursos poderão servir de fonte para a abertura de créditos suplementares, ou especiais (aqui para um novo programa), desde que dentro da mesma finalidade, já que são recursos vinculados.

Aqui, faremos um parêntese, para explicar que mesmo os créditos especiais podem ser suplementados, se a verba inicialmente prevista não for suficiente para cumprir o programa. A própria lei que institui o crédito especial poderá trazer no seu texto a autorização para suplementação, caso contrário, poderá ser feita a suplementação através de lei específica. O crédito especial não se integra ao orçamento, mas à execução orçamentária. A suplementação que está contida na Lei Orçamentária não se aplica aos créditos especiais.

Outrossim, este Tribunal de Contas, ao enfrentar questionamento formulado por vereadores da Câmara Municipal de Três Pontas sobre a autorização de abertura de créditos especiais sem a indicação dos recursos, fixou, nos autos da Consulta n. [833284](#)³, prejulgamento de tese acerca da “impossibilidade de autorização, pelo Poder Legislativo, de abertura de créditos especiais ao Poder Executivo sem que se tenha indicado, no projeto de lei, as fontes que financiarão esses créditos, juntamente com as justificativas cabíveis”.

Na ocasião, o relator, conselheiro Sebastião Helvecio, asseverou em seu voto que:

[...] o art. 165, § 8º, da Constituição Cidadã autoriza o que a Lei n. 4.320/64 previu como o que pode ser considerada exceção a essa regra de rigidez orçamentária decorrente do princípio da legalidade. Conforme o seu art. 7º, I, créditos suplementares têm a faculdade de serem abertos por decreto, sem necessidade de consulta específica ao Poder Legislativo, até certo limite, se essa hipótese for prevista pela Lei Orçamentária Anual.

Nesses casos, como o único momento para a indicação dos recursos que comporão a alteração orçamentária é o da edição do próprio decreto do Executivo, vislumbro ser essa a única hipótese em que a Constituição Cidadã autoriza modificação do orçamento sem participação do Poder Legislativo.

No caso dos créditos especiais, que são o objeto desta consulta, entendo que relegar a momento posterior à autorização legislativa a indicação das fontes dos recursos pelo Executivo significa conferir a esse poder uma faculdade de alteração orçamentária de forma unilateral que não tem previsão na Constituição nem na legislação orçamentária.

Não estando os créditos especiais contemplados na citada exceção, vez que devem ter autorização legislativa específica, ou seja, caso a caso, entendo, nesses casos, que deva prevalecer a regra geral de estrita legalidade orçamentária, pela qual deve conter a proposta legislativa as justificativas devidas e as fontes de custeio para a pretendida autorização de crédito destinado a cobrir despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. [...].

³ Consulta n. [833284](#). Rel. Cons. Sebastião Helvecio. Deliberada em 21/7/2010.

Salienta-se, ainda, que, em resposta à Consulta n. [742472](#)⁴, este Tribunal, alicerçado nos princípios do planejamento e da transparência, fixou prejulgamento de tese, com caráter normativo, consignando a impossibilidade de a lei orçamentária ou mesmo outro diploma legal “admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento”.

Traz-se a lume, por fim, o entendimento firmado no parecer proferido em resposta à Consulta n. [958027](#)⁵, no sentido de que:

Quanto às alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, registra-se que tais atos não caracterizam a ocorrência de crédito adicional por “suplementação” (reforço de valor), definida pelo art. 41, I, da Lei Nacional n. 4.320/1964, não devendo impactar o limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, nem tampouco a ocorrência de remanejamentos, transposições e transferências, haja vista que não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário.

Colaciona-se a ementa da aludida Consulta n. [958027](#):

CONSULTA. DIFERENÇA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE CRÉDITO SUPLEMENTAR E REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. CONSULTA N. 862749. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE CONSTAREM DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS. INDICAÇÃO DE FONTES/DESTINAÇÕES DE RECURSOS. REALOCAÇÃO DE FONTES DE RECURSOS INDICADAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA. INOCORRÊNCIA DA ALTERAÇÃO DO VALOR DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO.

1 - A diferenciação entre as figuras das realocações orçamentárias realizadas por meio de créditos adicionais suplementares e mediante remanejamentos, transposições e transferências já foi objeto de resposta deste Tribunal no processo de Consulta n. [862749](#), destacando-se que o principal critério de distinção entre os créditos adicionais e as realocações orçamentárias é o motivo que ensejou cada uma delas. Se em relação aos créditos adicionais o fator determinante é a escassez de recursos orçamentários para o atendimento a uma necessidade pública, no que diz respeito às realocações orçamentárias a justificativa é a repriorização de gastos no âmbito da Administração Pública.

2 - Quanto às alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, registra-se que tais atos não caracterizam a ocorrência de crédito adicional por “suplementação” (reforço de valor), definida pelo art. 41, I, da Lei Nacional n. 4.320/1964, não devendo impactar o limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, nem tampouco a ocorrência de remanejamentos, transposições e transferências, haja vista que não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário.

3 - A efetivação de realocações dessa natureza (fontes de recursos de dotações orçamentárias) depende de prévia autorização legislativa, mas não necessariamente de lei específica.

⁴ Consulta n. [742472](#). Rel. Cons. Wanderley Ávila. Deliberada em 7/5/2008.

⁵ Consulta n. [958027](#). Res. Cons. Wanderley Ávila. Deliberada em 2/3/2016. Disponibilizada no DOC do dia 4/5/2016.

III – CONCLUSÃO

Ex positis, submete-se a matéria à elevada consideração de Vossa Excelência para as providências que entender cabíveis, tendo em vista que este Egrégio Tribunal de Contas **não possui deliberações que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva**, questionamento nos termos ora propostos pela consulente.

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta [Coordenadoria](#) não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre a questão suscitada e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 29 de maio de 2018.

Reuder Rodrigues M. de Almeida
Coordenador – TC 2695-3