

Processo: 1058894
Natureza: CONSULTA
Consulente: Ilana Mara Moreira, Presidente da Câmara Municipal de Campestre
Procedência: Câmara Municipal de Campestre
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 10/6/2020

CONSULTA. ACRÉSCIMO DE FONTES DE RECURSOS E ELEMENTOS DE DESPESAS. LIMITAÇÃO. ESPECIFICAÇÃO DE VALORES. EXISTÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DETALHAMENTO ATÉ A MODALIDADE DE APLICAÇÃO. ALTERAÇÃO POR ATO ADMINISTRATIVO. DETALHAMENTO ATÉ ELEMENTO DE DESPESA. ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS E SUPLEMENTARES.

1. Não é possível a inclusão de fontes de recursos e elementos de despesas em valores ilimitados, à vista do disposto no art. 167, V e VII, da Constituição da República.
2. A inclusão de nova fonte de recurso deve ser realizada mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, nos termos do art. 43 da Lei n. 4.320/64, por lei ordinária e com especificação dos valores, observada a existência de recursos disponíveis nesta fonte.
3. Caso a lei orçamentária tenha sido detalhada até a modalidade de aplicação, a inclusão de novo elemento de despesa, sempre com a discriminação de valores, prescinde de abertura de crédito suplementar, situação em que as alterações podem ser realizadas por ato administrativo, para fins de controle gerencial.
4. Caso a lei orçamentária tenha sido discriminada até o elemento da despesa, a inclusão de novos elementos de despesa deve ser operacionalizada por meio de créditos adicionais especiais, quando não haja dotação orçamentária específica, ou de créditos adicionais suplementares, quando se destine ao reforço de dotação orçamentária já existente, nos termos dos arts. 40 c/c 41 do mesmo diploma legal. Ressalte-se que, consoante disposto no art. 167, V, da Constituição, a abertura de créditos especiais e suplementares está condicionada à prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

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, 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) não é possível a inclusão de fontes de recursos e elementos de despesas em valores ilimitados, à vista do disposto no art. 167, V e VII, da Constituição da República;
 - b) a inclusão de nova fonte de recurso deve ser realizada mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, nos termos do art. 43 da Lei n. 4.320/64, por lei ordinária e com especificação dos valores, observada a existência de recursos disponíveis nesta fonte;

- c) caso a lei orçamentária tenha sido detalhada até a modalidade de aplicação, a inclusão de novo elemento de despesa, sempre com a discriminação de valores, prescinde de abertura de crédito suplementar, situação em que as alterações podem ser realizadas por ato administrativo, para fins de controle gerencial;
- d) caso a lei orçamentária tenha sido discriminada até o elemento da despesa, a inclusão de novos elementos de despesa deve ser operacionalizada por meio de créditos adicionais especiais, quando não haja dotação orçamentária específica, ou de créditos adicionais suplementares, quando se destine ao reforço de dotação orçamentária já existente, nos termos dos arts. 40 c/c 41 do mesmo diploma legal. Ressalte-se que, consoante disposto no art. 167, V, da Constituição, a abertura de créditos especiais e suplementares está condicionada à prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de junho de 2020.

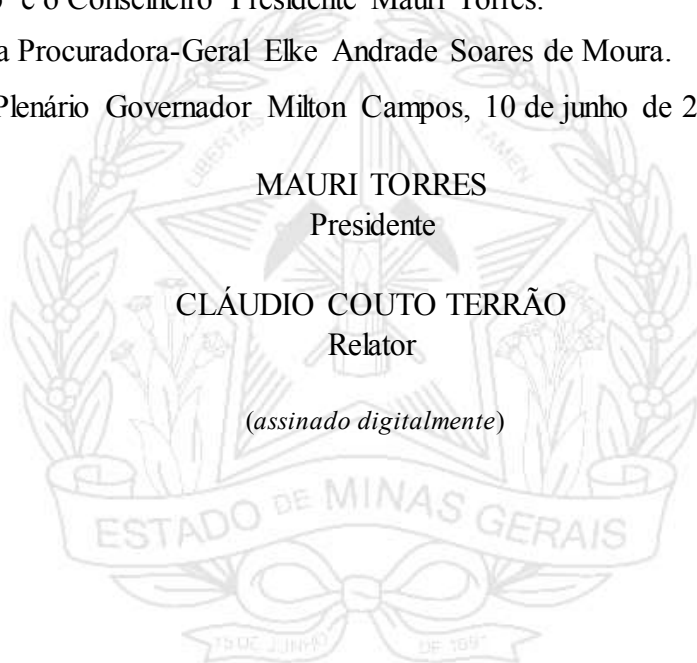
MAURI TORRES

Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 06/11/2019

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela presidente da Câmara Municipal de Campestre, com o aval de mais de um terço dos vereadores, por meio da qual apresenta o seguinte questionamento:

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

Em documento complementar, os consulentes destacam, ainda, as seguintes perguntas:

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?

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, após consulta ao Sistema de Pesquisa de Jurisprudência (TCJuris), aos informativos de jurisprudência e aos enunciados de súmula, informou não haver registro neste Tribunal de enfrentamento, de forma direta e objetiva, da questão suscitada pelo consulente. Não obstante, registrou a existência das Consultas nºs 712.258, 833.284, 742.472 e 958.027, que tratam de matérias que tangenciam a questão suscitada.

Para melhor formação de meu convencimento, considerando o disposto no art. 210-C do Regimento Interno, encaminhei os autos à Superintendência de Controle Externo, a fim de que colhesse a manifestação da Coordenadoria para Desenvolvimento do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM acerca da matéria objeto da consulta.

Após manifestação da Coordenadoria para Desenvolvimento do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, vieram os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o inciso VII do art. 210 e o § 1º do art. 210-B, ambos do Regimento Interno, conheço da consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também estou de acordo.

ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Conforme relatado, os consulentes questionam sobre a possibilidade de acrescentar fontes de recursos e elementos de despesas por projeto de lei ordinária sem considerar valores, destacando, nos questionamentos complementares, a possibilidade de acréscimo ilimitado e a utilização do crédito suplementar para fazê-lo.

O conceito de elemento de despesa é dado pelo art. 3º da Portaria Interministerial MF/MPOG nº 163/01, que o inclui como componente da classificação da despesa segundo a sua natureza, destinado a identificar os objetos de gasto, “tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins”. Os elementos de despesa são discriminados de forma detalhada no Anexo II da mesma norma.

Como bem destacou a Unidade Técnica em seu parecer, o detalhamento da despesa em nível de elemento, ainda que exemplificativamente, e a atribuição de um montante para sua execução colaboram para a ampliação do controle e da transparência da Administração Pública, nos moldes previstos nos arts. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

A fonte de recursos, por seu turno, consiste na classificação da receita segundo a destinação legal dos recursos arrecadados, com o objetivo de identificar como são financiadas as despesas orçamentárias. Ou seja, trata-se da origem ou da procedência dos recursos que devem ser gastos em uma determinada finalidade.

Neste tema, a Unidade Técnica fez remissão ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), disponibilizado pelo Ministério da Fazenda, e às suas considerações sobre o papel das fontes de recurso na contabilidade pública, que ora transcrevemos, por sua pertinência:

Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa correlacionada, para controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária e da correta aplicação dos

recursos vinculados. Ressalte-se que esse mecanismo de fonte/destinação de recursos é obrigatório, devido aos mandamentos constantes da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) [...]

O controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários. No momento da contabilização do orçamento, deve ser registrado em contas orçamentárias o total da receita orçamentária prevista e da despesa orçamentária fixada por fonte/destinação de recursos.¹

É possível observar que tanto o elemento de despesa como a fonte de recursos, componentes da classificação da despesa e da receita, respectivamente, vêm atender ao princípio da especificação, especialização ou discriminação orçamentária, segundo o qual “a receita e a despesa públicas devem constar do orçamento com um satisfatório nível de especificação ou detalhamento, isto é, elas devem ser autorizadas pelo Legislativo não em bloco, mas em detalhe”².

O princípio da especificação encontra base legal nos arts. 5º e 15 da Lei nº 4.320/64, que dispõem, *in verbis*:

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

[...]

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos.

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), dada sua vocação para definir a alocação dos recursos públicos, é a destinatária desta modalidade principiológica, que tem em vista permitir e facilitar o exercício do acompanhamento e do controle do orçamento, evitando a adoção de ações genéricas e com excessiva flexibilidade. Não se direciona, todavia, ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), justamente porque o detalhamento será levado a cabo em momento posterior, na LOA.

O tratamento legal e a finalidade dos institutos contábeis não deixam dúvidas acerca da necessidade de estarem vinculados a valores específicos, sob pena de não se prestarem à consecução dos seus objetivos, quais sejam o acompanhamento e o controle.

Nesse contexto, oportuno resgatar também o texto do art. 167, incisos V e VII, da Constituição da República, que veda a concessão de créditos ilimitados e que condiciona a abertura de crédito suplementar ou especial à prévia autorização legislativa e à indicação dos recursos, senão vejamos:

Art. 167. São vedados:

(...)

¹

Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_3vs_Errata1/6bb7de01-39b4-4e79-b909-6b7a8197afc9. Acessado em 03/10/19. 8ª edição. P. 132/133.

² SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2. ed. Brasília: OMS, 2004, p. 142/143.

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

(...)

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

O princípio da especificação aliado à disposição constitucional estabelecida no art. 167 são suficientes para responder negativamente ao primeiro e ao segundo questionamentos formulados pelos consulentes, em especial porque as situações hipotéticas contemplam as expressões “acrescentar fontes de recursos e elementos de despesas [...] sem considerar valores” e “acréscimo de fontes de recursos e elementos de despesas ilimitadamente”.

Consoante destacado pela Unidade Técnica, “a proposição da consulente não encontra qualquer respaldo legal ou doutrinário, sendo impossível a sua confirmação”.

Outrossim, além da questão atinente à especificidade dos valores das fontes de receitas e dos elementos de despesa, o primeiro e o terceiro questionamentos também tocam as formalidades e os mecanismos para modificação do orçamento.

Neste ponto, úteis são as lições de Caldas Furtado acerca das técnicas de alteração orçamentária, aqui reproduzidas:

Efetivamente, existem duas técnicas de alteração do orçamento em execução: uma que produz mudança *quantitativa* no montante de recursos orçados, denominada de *créditos adicionais* (que podem ser suplementares, especiais e extraordinários); outra que provoca modificação *qualitativa* nos créditos orçamentários, intitulada de *estorno de verbas* (que se concretizam através de remanejamentos, transposições ou transferências de recursos orçamentários).

A Constituição de 1988 se refere a essas duas técnicas no *caput* do artigo 167: a primeira no inciso V (*é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes*); a segunda no inciso VI (*são vedados 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*).³

O art. 41, I e II, da Lei nº 4.320/64, por sua vez, classifica os créditos adicionais em suplementares, destinados ao reforço de dotação orçamentária, e especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

Para as duas situações, o art. 43 também da Lei nº 4.320/64 exige a existência de recursos disponíveis.

Aqui, reforço a advertência da Unidade Técnica, no sentido de que todas as alterações efetuadas em créditos orçamentários – seja por mudança de fonte, abertura de créditos adicionais ou realocações orçamentárias – devem sempre observar a fonte de recurso à qual a dotação está vinculada, em atendimento aos arts. 8º, parágrafo único, e 50, I, ambos da Lei Complementar nº 101/00, que assim dispõem:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

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

[...]

³ FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 164. Itálico do original.

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

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

A partir da explanação acima, é possível afirmar que, consistindo a inclusão de uma nova fonte de recursos em reforço do total do crédito – ou seja, a soma de todas as fontes de receita previstas no orçamento para determinada dotação – deve ela ser realizada sob a forma de abertura de crédito suplementar, nos termos do art. 41, I, da Lei nº 4.320/64.

Além da observância da forma legal, a inclusão de fonte de recursos está condicionada à existência de recursos disponíveis, advindos de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação na mesma fonte, em virtude da vinculação da finalidade. Pelo mesmo motivo, caso utilizada a anulação parcial ou total de outro crédito, há de ser mantido o vínculo da fonte a ser incluída.

A exceção à regra de utilização da abertura de crédito suplementar para inclusão de nova fonte de recursos é trazida pela Unidade Técnica, nas hipóteses de receitas do Fundeb, do ensino e da saúde, bem como do financiamento do SUS, nos seguintes moldes:

Não há possibilidade de anular dotação do mesmo crédito orçamentário para fontes distintas, exceto quando se tratar de receitas do Fundeb, do ensino e da saúde, as quais foram divididas em códigos diferentes para efeitos de controle e fiscalização, e daquelas provenientes do bloco de financiamento do SUS, que foram unificadas pela Portaria n. 3.992/17 do Ministério da Saúde.

Especificamente nesses casos, então, sendo mantido o restante da classificação orçamentária, não é necessária a abertura de crédito suplementar, e consequente inscrição de nova fonte, mas apenas o *ajuste do recurso entre as fontes consideradas*. A título de informação, ressalta-se que a alteração de fonte poderá ocorrer:

- a) Nas receitas do Fundeb: entre as fontes 118 e 119 ou entre as fontes 218 e 219;
- b) Nas receitas do ensino: entre as fontes 100 e 101 ou entre as fontes 200 e 201;
- c) Nas receitas da saúde: entre as fontes 100 e 102 ou entre as fontes 200 e 202;

E nas receitas do bloco de financiamento do SUS, excepcionalmente para os exercícios de 2018 e 2019: entre as fontes 148, 149, 150, 151, 152 ou entre as fontes 248, 249, 250, 251, 252. Cumpre frisar que a Portaria n. 3.992 do Ministério da Saúde, de dezembro de 2017, a qual alterou a Portaria de Consolidação n. 6/GM/MS, unificou as fontes citadas. Por essa razão, ele não será mais aplicável nesta Corte de Contas a partir do exercício de 2020, sendo consolidado nas fontes 159 e 259, respectivamente. [Coordenadoria para Desenvolvimento do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, fls. 4/5, relatório técnico de cód. arquivo nº 1967133, anexado ao SGAP]

Lado outro, no que toca aos elementos de despesa, o modelo utilizado para realização de alterações variará conforme a forma de detalhamento do orçamento. Como ponto de partida para a discussão, importante destacar a regulamentação desta Corte de Contas conferida à matéria, por meio da Instrução Normativa nº 05/11, com a redação atualizada pelas Instruções Normativas nºs 15/11 e 07/13, *in verbis*:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos Municípios adotarão, para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal, os códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos previstos, respectivamente, nos Anexos I, II e III desta Instrução.

§ 1º Os códigos previstos no *caput* deste artigo deverão ser observados quando da elaboração da proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2012 e seguintes.

§ 2º Em relação aos códigos de despesa serão observadas as seguintes regras:

I – na lei orçamentária anual, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, observado o disposto no § 3º deste artigo; e

II – na execução orçamentária, as naturezas de despesa serão discriminadas até os desdobramentos dos elementos de despesa especificados no Anexo II desta Instrução.

§3º A lei orçamentária anual deverá estar acompanhada do Quadro de Detalhamento de Despesa, no qual serão informados os elementos de despesa.

À vista da regulamentação interna, bem como da legislação aplicável à espécie, assim como a Unidade Técnica, entendo que, caso a lei orçamentária tenha sido detalhada até o nível de modalidade de aplicação (terceiro e quarto dígitos da classificação da natureza de despesa), eventuais alterações nos elementos de despesa dispensam a abertura de créditos adicionais, por configurarem ajuste gerencial. Nessa situação, o registro do fato em um ato administrativo para controle é suficiente.

Quando, porém, o orçamento estiver discriminado até o nível de elemento de despesa, na forma prevista no art. 15, *caput*, da Lei nº 4.320/64, citado alhures, a inclusão de novos elementos de despesa deve ser operacionalizada por meio de créditos adicionais especiais, quando não haja dotação orçamentária específica, ou de créditos adicionais suplementares, quando se destine ao reforço de dotação orçamentária já existente, nos termos dos arts. 40 c/c 41 do mesmo diploma legal. Ressalte-se que, consoante disposto no art. 167, V, da Constituição, a abertura de créditos especiais e suplementares está condicionada à prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

Com efeito, em face da regulamentação estabelecida nos níveis constitucional, legislativo e normativo interno, entendo que os três questionamentos formulados podem ser esclarecidos da seguinte forma:

Não é possível a inclusão de fontes de recursos e elementos de despesas em valores ilimitados, à vista do disposto no art. 167, V e VII, da Constituição da República.

A inclusão de nova fonte de recurso deve ser realizada mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, nos termos do art. 43 da Lei nº 4.320/64, por lei ordinária e com especificação dos valores, observada a existência de recursos disponíveis nesta fonte.

Caso a lei orçamentária tenha sido detalhada até a modalidade de aplicação, a inclusão de novo elemento de despesa, sempre com a discriminação de valores, prescinde de abertura de crédito suplementar, situação em que as alterações podem ser realizadas por ato administrativo, para fins de controle gerencial.

Caso a lei orçamentária tenha sido discriminada até o elemento da despesa, a inclusão de novos elementos de despesa deve ser operacionalizada por meio de créditos adicionais especiais, quando não haja dotação orçamentária específica, ou de créditos adicionais suplementares, quando se destine ao reforço de dotação orçamentária já existente, nos termos dos arts. 40 c/c 41 do mesmo diploma legal. Ressalte-se que, consoante disposto no art. 167, V, da Constituição, a abertura de créditos especiais e suplementares está condicionada à prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo aos questionamentos formulados pelos consulentes, nos seguintes termos:

Não é possível a inclusão de fontes de recursos e elementos de despesas em valores ilimitados, à vista do disposto no art. 167, V e VII, da Constituição da República.

A inclusão de nova fonte de recurso deve ser realizada mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, nos termos do art. 43 da Lei nº 4.320/64, por lei ordinária e com especificação dos valores, observada a existência de recursos disponíveis nesta fonte.

Caso a lei orçamentária tenha sido detalhada até a modalidade de aplicação, a inclusão de novo elemento de despesa, sempre com a discriminação de valores, prescinde de abertura de crédito suplementar, situação em que as alterações podem ser realizadas por ato administrativo, para fins de controle gerencial.

Caso a lei orçamentária tenha sido discriminada até o elemento da despesa, a inclusão de novos elementos de despesa deve ser operacionalizada por meio de créditos adicionais especiais, quando não haja dotação orçamentária específica, ou de créditos adicionais suplementares, quando se destine ao reforço de dotação orçamentária já existente, nos termos dos arts. 40 c/c 41 do mesmo diploma legal. Ressalte-se que, consoante disposto no art. 167, V, da Constituição, a abertura de créditos especiais e suplementares está condicionada à prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 10/6/2020

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Exmo. Sr. Presidente, na sessão do Tribunal Pleno, realizada no dia 6/11/19, solicitei vista dos presentes autos, que tratam de consulta encaminhada pela Sra. Ilana Mara Moreira, Presidente da Câmara Municipal de Campestre, na qual faz questionamentos a respeito da possibilidade de acréscimo de fontes de recursos e elementos de despesas sem fixação de valores, por meio de projeto de lei ordinária, com a utilização de crédito suplementar.

Naquela assentada, após a admissibilidade da consulta, o Relator proferiu voto pela impossibilidade de inclusão de fontes de recursos e elementos de despesas com valores ilimitados, tendo em vista o disposto no art. 167, V e VII, da Constituição da República, sendo acompanhado pelo Exmo. Sr. Conselheiro José Alves Viana.

Após, pedi vista para fazer um exame mais detido das questões postas nos autos.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Destaca-se que a consulta encaminhada pela presidente da Câmara Municipal de Campestre, com o aval de mais de um terço dos vereadores, conforme Arquivos Eletrônicos ns. 1812400 e 1812401, Peças ns. 1 e 2, apresenta os seguintes questionamentos:

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

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?

Após manifestação da Coordenadoria de Deliberação e Jurisprudência (Arquivo Eletrônico n. 1876133, Peça n. 5) e da Coordenadoria para Desenvolvimento do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom (Arquivo Eletrônico n. 1967133, Peça n. 7), a conclusão apresentada pelo relator estabelece as seguintes assertivas:

1. Não é possível a inclusão de fontes de recursos e elementos de despesas em valores ilimitados, à vista do disposto no art. 167, V e VII, da Constituição da República.
2. A inclusão de nova fonte de recurso deve ser realizada mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, nos termos do art. 43 da Lei nº 4.320/64, por lei ordinária e com especificação dos valores, observada a existência de recursos disponíveis nesta fonte.
3. Caso a lei orçamentária tenha sido detalhada até a modalidade de aplicação, a inclusão de novo elemento de despesa, sempre com a discriminação de valores, prescinde de abertura de crédito suplementar, situação em que as alterações podem ser realizadas por ato administrativo, para fins de controle gerencial.
4. Caso a lei orçamentária tenha sido discriminada até o elemento da despesa, a inclusão de novos elementos de despesa deve ser operacionalizada por meio de créditos adicionais especiais, quando não haja dotação orçamentária específica, ou de créditos adicionais suplementares, quando se destine ao reforço de dotação orçamentária já existente, nos termos dos arts. 40 c/c 41 do mesmo diploma legal. Ressalte-se que, consoante disposto no art. 167, V, da Constituição, a abertura de créditos especiais e suplementares está condicionada à prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

A propósito do tema, com espeque na redação dos artigos 165, § 8º, e 167, inciso V, da CR/88, destaco que a lei orçamentária não conterà 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. Ressalta-se, porém, que para a abertura de crédito suplementar ou especial é imprescindível a prévia autorização legislativa e a indicação dos recursos correspondentes.

Vale destacar, ainda, que a Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, estabelece que o projeto de lei orçamentária anual deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas da referida lei complementar. Veda-se, no entanto, que seja consignado na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (art. 5º, § 4º).

E mais: exige a mencionada norma legal que seja apresentada a declaração do ordenador de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA além de compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II, da LRF).

Vislumbra-se, ainda, que na lei orçamentária e nas relacionadas aos créditos adicionais somente é permitido incluir novos projetos após adequadamente atendidos aqueles que estiverem em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias (§ 5º do art. 5º e art. 45 da LRF).

E por arremate, vale também mencionar o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64, que é taxativo com relação à abertura dos créditos adicionais, exigindo que sejam devidamente autorizados por lei e abertos mediante decreto executivo.

III – CONCLUSÃO

Dessa forma, acompanho integralmente a conclusão do relator.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também acompanho o voto do relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)
