

Processo: 1101786

Natureza: Consulta

Consulente: Jerônimo Santana Neto – Prefeito Municipal de Comendador Gomes/MG

Relator: Conselheiro Substituto Telmo Passareli

I. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta eletrônica autuada, em 21/05/2021, neste Tribunal, via e-Consulta, formulada pelo Sr. Jerônimo Santana Neto, chefe do Poder Executivo de Comendador Gomes/MG, conforme prerrogativa inserta no art. 210, I da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais -TCE/MG), na qual realizou o seguinte questionamento, *ipsis litteris*:

Sobre o Artigo 43, § 1º da Lei nº 4.320/1964: Para abertura de crédito adicional mediante superávit financeiro apurado em balanço patrimonial, é obrigatório autorização legislativa? ou apenas a indicação na fonte de recurso? ex: 254,261

Em 21/05/2021, a Consulta foi distribuída ao Conselheiro Substituto Telmo Passareli, que determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para adoção das medidas cabíveis, nos termos do § 2º do art. 210-B do Regimento Interno.

Na oportunidade, em 09/06/2021, a citada Coordenadoria apontou que o questionamento proposto pelo consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foi objeto de deliberação desta Corte de Contas (Relatório Técnico. Peça n.5 – SGAP, p. 2).

Posteriormente, em 02/07/2021, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais (CACGM) para elaboração de estudo técnico acerca da indagação formulada pelo consulente, com fundamento no art. 210-C, *caput*, do Regimento Interno desse Tribunal.

Por fim, cumpre destacar que, por envolver tema afeto ao escopo das contas de governo e dizer respeito aos trabalhos realizados pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado, pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão de Belo Horizonte e pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais, a análise técnica da Consulta será realizada em conjunto pelas três unidades técnicas.

Este é o relatório.

II. ANÁLISE TÉCNICA

A Consulta postulada tem como objetivo obter informações a respeito dos critérios a serem observados para a abertura dos créditos adicionais, mediante o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior. Mais precisamente, o consulente indaga se é preciso de autorização legislativa ou se apenas é necessário a indicação da fonte de recurso.

De início, é oportuno esclarecer que a autorização legislativa difere das fontes de recursos disponíveis para a abertura dos créditos, enquanto aquela é necessária para o respaldo legal das políticas públicas, as fontes de recursos são necessárias para manter o equilíbrio orçamentário e a responsabilidade fiscal.

Com relação aos créditos adicionais, entende-se que esses são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, consoante art. 40 da Lei n. 4.320/1964¹, sendo classificadas em: suplementares, especiais e extraordinários, como definidas no art. 41 da referida Lei:

Art. 41. 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.

Assim, extrai-se da leitura que os créditos suplementares, destinados ao reforço de uma dotação já existente no orçamento; e os especiais, destinados a despesas que não haja dotação existente na lei orçamentária anual; são autorizações que ocorrem em situação normais, com razoável previsibilidade. Diferente dos créditos extraordinários, que ocorrem em situações anormais, visto que, são créditos destinados a despesas urgentes e imprevísíveis.

Por essas razões, na Constituição da República de 1988 – CR/88, foi **vetada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**, conforme inciso V, art. 167 da CR/88². Assim, depreende-se em leitura atenta que, o legislador não citou na redação os créditos extraordinários, visto que, esses ocorrem em situações atípicas, sem prévio conhecimento.

Portanto, para os créditos suplementares e especiais, os gestores devem atender, previamente e cumulativamente, às condições também dispostas nos arts. 42 e 43 da Lei 4.320/1964, como transcritas a seguir:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais **serão autorizados por lei** e abertos por decreto executivo. (Grifou-se)

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. (Grifou-se)

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

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
(Grifou-se)

¹ Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

² Art. 167, CR/88. São vedados:
(...)

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

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. (Grifou-se)

§ 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.

Por outro lado, para o crédito extraordinário é necessário apenas a abertura por decreto do Poder Executivo, com imediato conhecimento ao Poder Legislativo³, mas sem a necessidade de prévia autorização legislativa.

Esse também foi o entendimento exarado no item 3 da ementa da Consulta n. 1088818 do TCE/MG, em 09/12/2020:

CONSULTA. RECURSOS VINCULADOS. ART. 8º, PARÁGRAFO ÚNICO, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. UTILIZAÇÃO EXCLUSIVA PARA ATENDER AO OBJETO DE SUA VINCULAÇÃO. HIPÓTESES EXCEPCIONAIS. ART. 65, § 1º, II, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. COMBATE À CALAMIDADE PÚBLICA. DESVINCULAÇÃO. ART. 76-B DO ADCT.1. Os recursos vinculados deverão, como regra, ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação (art. 8º, parágrafo único, LRF), mas poderão, excepcionalmente, ter sua destinação alterada para combate à calamidade pública (art. 65, § 1º, II, LRF) ou, então, ser parcialmente desvinculados, até o limite de 30% das receitas, até 31/12/23, atendidas as condições do art. 76-B do ADCT;2. A formalização da desvinculação das receitas provenientes da COSIP, na hipótese do art. 76-B do ADCT, deve ser realizada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo.3. **Necessitam de prévia autorização legislativa a abertura de crédito suplementar ou especial, bem como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Os créditos extraordinários podem ser abertos por decreto do Poder Executivo Municipal, com imediata comunicação ao Poder Legislativo.**4. A desvinculação dos recursos oriundos da arrecadação da COSIP não pode comprometer a receita necessária para prestação, com qualidade e eficiência, do serviço de iluminação pública. (Grifou-se)

³ Lei 4.320/1964, art. 44: Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Além disso, cumpre observar que o crédito extraordinário não consta na redação dada pelo art. 43 da Lei 4.320/1964, que trata da necessidade da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa. Logo, depreende-se da leitura que, para os créditos suplementares e especiais o chefe do Poder Executivo deverá indicar, previamente, a existência de recursos disponíveis, dentre elas, o superávit financeiro. Sendo facultado, no entanto, tal indicação para os créditos extraordinários.

No tocante ao uso do superávit financeiro como instrumento para abertura do crédito adicional, o TCE/MG fixou entendimento na Consulta n. 885850, em 16/17/2015, que 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, como se transcreve a seguir:

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. (Grifou-se)

Desse modo, entende-se que os superávits financeiros apurados nas fontes 254 (Outras Transferências de Recursos do SUS) e 261 (Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para Aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social), citadas como exemplo pelo consultante, poderão ser utilizadas como fontes de recursos para a abertura dos créditos adicionais, desde que, autorizadas pelo legislativo, no caso dos créditos suplementares e especiais.

No mais, ressalta-se que a abertura de créditos adicionais oriundos do superávit financeiro de recursos vinculados, a condição não se restringe apenas aos dados do Balanço Patrimonial do exercício anterior, mas também ao superávit existente nas fontes dos recursos vinculados, e segregadas por convênio da mesma fonte, nos termos da Consulta n. 932477⁴, de 19/11/2014, do TCE/MG.

⁴ CONSULTA - CONTROLE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA - ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL - 1) APURAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO OU EXCESSO DE ARRECADAÇÃO - POSSIBILIDADE - OBRIGATORIEDADE DE ESPECIFICAÇÃO DA FONTE E DESTINAÇÃO DE RECURSOS - 2) ANULAÇÃO PARCIAL OU TOTAL DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - IMPOSSIBILIDADE - VINCULAÇÃO AO OBJETO DE APLICAÇÃO ORIGINÁRIA DOS RECURSOS. 1). É possível a abertura de créditos adicionais ao orçamento, com a especificação das fontes e destinação de recursos, havendo apuração de superávit financeiro ou excesso de arrecadação. **Ressalta-se que, na abertura de créditos adicionais oriundos de superávit financeiro, essa condição não se restringe somente aos dados do Balanço Patrimonial do exercício anterior, mas também ao superávit existente nas fontes vinculadas, e segregadas por convênio na mesma fonte.** Também na apuração geral do excesso de arrecadação, há que se observar cada fonte, a qual pode agregar mais de um convênio, o que exige o cuidado da verificação de eventual excesso isoladamente por convênio. 2). Há impossibilidade de abertura de créditos adicionais cujos recursos disponíveis sejam anulação de dotações, de acordo com o inciso III, art. 43 da Lei n. 4.320/64, utilizando redução e acréscimo entre fontes de convênios distintas, em razão da vinculação ao objeto de aplicação originária dos recursos.

Por fim, tendo como exemplo as fontes citadas pelo consulente, é importante registrar que “as transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde diretamente aos fundos de saúde estaduais, municipais e distrital, em 2020, para enfrentamento da pandemia de covid-19 poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2021”, **desde que, observada a finalidade original** para a qual foram destinados os recursos, consoante art. 3º do decreto n. 10.579/2020 do Poder Executivo Federal c/c parágrafo único, art. 8º da Lei 101/2000 (LRF).

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que para a abertura dos créditos suplementares e especiais, os gestores devem atender, previamente e cumulativamente, às exigências contidas no inciso V, art. 167 da CR/88 e nos arts. 42 e 43 da Lei 4.320/1964: **autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes**.

Por outro lado, os créditos extraordinários não precisam de prévia autorização do Poder Legislativo, entretanto, o Poder Executivo deverá dá imediato conhecimento ao Legislativo, nos termos do art. 44 da Lei 4.320/1964. Sendo, ainda, facultada a prévia indicação da fonte de recurso para os créditos extraordinários.

Assim, os superávits financeiros apurados nas fontes 254 (Outras Transferências de Recursos do SUS) e 261 (Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para Aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social) poderão ser utilizados como fontes de recursos para a abertura dos créditos adicionais, sendo obrigatória a autorização legislativa, caso os recursos sejam abertos por crédito suplementar ou especial; e sendo facultativa a autorização legislativa, caso os recursos sejam abertos por crédito extraordinário.

Belo Horizonte/MG, em 23 de agosto de 2021.

Felipe Henrique Mendes de Souza
Analista de Controle Externo
TC 3279-1

José Clemente Maria Ferreira
Coordenador da CACGM
TC 3187-6

João Henrique Medeiros
Analista de Controle Externo
TC 3129-9

Ana Carolina de Macedo e Marques Lanna
Coordenadora da CFAMGE
TC 03203-1

Denise Maria Delgado
Coordenadora da CFAMGBH
TC – 1419-0