

Processo: 1.110.006

Natureza: Consulta

Consulente: Adilson dos Santos – Município Maria da Fé

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

I. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta eletrônica autuada, em 05/10/2021, subscrita pelo Sr. Adilson dos Santos, chefe do Poder Executivo Municipal, conforme prerrogativa inserta no art. 210, I da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG), na qual realizou o seguinte questionamento, *ipsis litteris*:

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

Em 05/10/2021, a Consulta foi distribuída ao Conselheiro Wanderley Ávila, que determinou, em 07/10/2021, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para verificação do último pressuposto de admissão, previsto no inciso V, § 1º, art. 210-B do Regimento Interno, bem como para elaboração do relatório de que trata o § 2º do referido art. 210-B.

Na oportunidade, em 28/10/2021, a citada Coordenadoria apontou que este Egrégio Tribunal de Contas não possui deliberações em tese que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos termos ora suscitados pelo consulente.

Posteriormente, em 03/11/2021, os autos foram remetidos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM). Na sequência, em 10/11/2021, a presente Consulta foi encaminhada à Coordenadoria de Análise de Contas de Governos Municipais (CACGM) para manifestação.

Este é o relatório.

II. ANÁLISE TÉCNICA

Inicialmente, ressalta-se 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 coordenadorias mencionadas, no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 05/SCE/2021.

Cumpre esclarecer que a Consulta versa sobre o Direito Financeiro, mais precisamente a respeito das autorizações contidas no Orçamento para abertura de créditos adicionais, a fim de suplementar despesas insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O tema é tratado nos artigos 165 e 167 da Constituição da República de 1988 (CR/88), conjuntamente com as normais gerais de finanças públicas dispostas na Lei n. 4.320/1964.

Desse modo, o consulente indaga se é possível proposta de lei de alteração de limite para abertura de créditos suplementares acima de 30% no decorrer do exercício financeiro. Portanto, o presente estudo irá tratar da possibilidade de majorar o limite estabelecido na LOA, após a autorização inicial ter sido esgotada.

II.a Da autorização para abertura de créditos suplementares contida nas leis orçamentárias

Sabe-se que o orçamento público é o instrumento de planejamento no qual os entes organizam as atividades financeiras do Estado, caracterizada pelo estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados por meio de programas de trabalho. É na Lei Orçamentária Anual que são estimadas as receitas e fixadas as despesas.

Para a realização desses programas são consignados nas leis orçamentárias créditos públicos, que são autorizações para a realização de despesas. Entretanto, ao longo do exercício financeiro, a dotação contida nos referidos créditos pode demonstrar ser insuficiente, gerando a necessidade de serem feitas retificações no orçamento por meio de leis, conforme preconiza o art. 167, V da Carta Magna¹. Em regra, o princípio da exclusividade, previsto no art. 165, § 8º da CR/88², veda a lei orçamentária conter dispositivo alheio à previsão da receita e fixação da despesa, tendo como exceção a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

Nesse sentido, tendo em vista que o inciso VII, art. 167 da CR 88³ veda a concessão ou utilização de limites ilimitados e o art. 7º da Lei n. 4.320⁴ de 1964 autoriza a LOA conter autorização para abertura de créditos suplementares até determinada importância, sem delimitar um limite específico. 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

¹ CR/88, art. 167. São vedados: V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

² CR/88, art. 165, § 8º. 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.

³ CR/88, art. 167. São vedados: VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

⁴ Lei 4.320/1964, 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.

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.

Nessa esteira, é importante trazer a reflexão feita pelo Conselheiro Gilberto Diniz no processo de Representação n. 1.024.219⁵, quanto a autorização para abertura de créditos suplementares contida nas leis orçamentárias.

(...)

Decerto, a autorização para abertura de créditos suplementares contida nas leis orçamentárias, em rigor, é necessária, em face da impossibilidade de se orçar, com precisão, as despesas públicas imprescindíveis ao atendimento das demandas da sociedade e para cumprimento das responsabilidades institucionais da Administração, bem como as receitas que serão arrecadadas ao longo do exercício financeiro, o que, aliado às oscilações políticas, sociais e econômicas, exige adaptações de ordem qualitativa e quantitativa nas previsões originalmente fixadas e estimadas.

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

Isso porque o orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais. A nova concepção do orçamento-programa está prevista na Constituição da República, que prescreve rigoroso sistema de planejamento da atuação governamental, ao determinar que leis

⁵ Representação 1.024.219, TCE-MG, sessão 04/04/19. Relator Cons. Gilberto Diniz.

de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165).

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, tornando-se despicienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Sobre o assunto, J. R. Caldas Furtado⁶ arremata, *in verbis*:

*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. (Grifo nosso).*

Nesse sentido, este Tribunal de Contas tem entendido de que as disposições correlatas à limitação dos créditos adicionais devem refletir a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução. Ademais, o Poder Legislativo, ao votar o orçamento, deve atentar para a vedação constitucional e legal de autorização de créditos ilimitados. Sendo, ainda, imprescindível que o ato de autorização de abertura de créditos adicionais expresse o valor a ser suplementado ou um limite percentual máximo sobre a receita municipal orçada, nos termos da Consulta 742.472⁷.

Por fim, esta Casa tem se posicionado no sentido de que nas Leis Orçamentárias não sejam incluídos dispositivos contendo a figura do não onera o limite para desonerar o valor dos créditos suplementares vinculados ao percentual da LOA, por ser, na prática, análogo a concessão de créditos ilimitados, vedado pela CR/88⁸.

⁶ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 165-166.

⁷ Consulta 742.472, TCE-MG, sessão 07/05/08. Relator Cons. Wanderley Ávila. Com estes fundamentos, e alicerçado nos princípios do planejamento e da transparência, respondo negativamente à primeira questão formulada, no sentido de que não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento.

⁸ Prestação de Contas Municipal 969.023, TCE-MG, sessão 27/04/2017. Relator Cons. Subst. Licurgo Mourão.

II.b Da alteração de limite para abertura de créditos suplementares acima de 30% no decorrer do exercício financeiro

Como visto no tópico anterior, os créditos suplementares são fundamentais para aprimorar a peça orçamentária a realidade encontrada no momento da sua execução. Sendo, portanto, a autorização contida na LOA um meio legítimo para facilitar a gestão governamental a moldar o seu planejamento aos fatores que podem levar a necessidade de reforçar as dotações orçamentárias, mas sem precisar passar por uma nova avaliação por parte do Poder Legislativo.

Para J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis⁹, 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.

Por esses motivos, ainda que a elaboração da LOA pressuponha uma ação planejada e transparente¹⁰, o limite inicialmente autorizado na LOA para abertura de créditos suplementares pode se tornar insuficiente para atender as demandas no decorrer do exercício financeiro.

Para tanto, caso o limite autorizado na LOA não suporte todas as demandas até o final do exercício, o Poder Executivo deverá solicitar novas autorizações ou a majoração do limite da LOA para contornar a escassez de recursos. É o que está consignado no voto, aprovado por unanimidade, do relator do processo de Consulta n. 735.383¹¹, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão:

Em face de todo o exposto, é possível afirmar que as realocações de recursos decorrentes de remanejamentos de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra devem ser previamente autorizadas por lei específica, nos termos do art. 167, inciso VI, da Constituição da República.

*E quanto aos créditos suplementares oriundos de recursos provenientes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, operação de crédito ou anulação parcial ou total de dotação orçamentária do mesmo órgão e mesma categoria de programação, não existe vedação, que os desautorize até o limite estabelecido na própria lei orçamentária. **Se tal limite esgotar-se antes do término do exercício, deverão ser***

⁹ 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.

¹⁰ Lei n. 101/2000, art. 1º, §1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹¹ Consulta 735.383, TCE-MG, sessão 25/07/07. Relator Cons.Subst. Licurgo Mourão.

solicitadas novas autorizações ou a majoração do limite, verificando-se os reflexos de tais medidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA). (Grifo nosso).

Portanto, ainda que as autorizações demasiadas na LOA possam levar a presunção de falta de planejamento, no momento da execução, caso o limite autorizado na LOA não seja suficiente para atender as demandas da sociedade, o Poder Executivo poderá solicitar, *in casu*, a majoração do limite ao Poder Legislativo, devendo, no entanto, ser precedida da exposição de justificativa dos motivos que levaram à necessidade do aumento.

Contudo, cabe ressaltar que, caso o Executivo necessite abrir novos créditos suplementares, após esgotado o limite inicial, este Poder deverá solicitar previamente novas autorizações ou a majoração do limite, uma vez que, é vedado a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa, nos termos do inciso V, art. 167 da CR/88.

Dito isso, a majoração do limite não poderá retroagir, de modo alcançar os créditos abertos antes da autorização legislativa, com fito de sanar os vícios dos referidos decretos de abertura. Esse também foi o entendimento exarado, em 07/03/2016, pela Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM – BA), no processo de Consulta n. 33.658-16, *in verbis*:

*EMENTA: CONSULTA. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS. OBSERVÂNCIA AO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO. A abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa, conforme claro comando constitucional esculpido no art. 167, V da Constituição Federal, **assim como lei posterior, nesse contexto, que busca retroagir seus efeitos para convalidar o vício pretérito, encontra óbice de um lado, nos contornos da teoria do direito, e de outro, nas entranhas da política, haja vista que essa medida de regularização tomada a posteriori é mais suscetível de ser barganhada, de ficar ao talante de ajustes, acordos e negociatas políticas que não se coadunam com a escorreita condução dos assuntos de Estado, além de tornar ineficaz o basilar princípio fundamental da República Federativa do Brasil, que é o da Separação dos Poderes e seus controles recíprocos.** (Grifo nosso).*

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE – MT) tem reiterado essa posição nas suas decisões, como colecionadas a seguir:

*Planejamento. LOA. Alteração por lei do limite de abertura de créditos adicionais suplementares. Possibilidade. Requisitos. Não há vedação legal para aprovação de projeto de lei para alteração do limite de abertura de créditos adicionais suplementares consignados em lei orçamentária. Contudo, os termos de sua elaboração devem estar em perfeita consonância com os princípios estabelecidos nos artigos 165 a 169, da Constituição Federal, e 40 a 46, da Lei nº 4320/1964. **A nova lei somente produzirá seus efeitos a partir da data de sua publicação em veículo de comunicação oficial.** (CONSULTAS. Relator: JOSÉ CARLOS NOVELLI. Acórdão 2986/2006 - TRIBUNAL PLENO do Tribunal de Contas do Mato Grosso – TCE MT. Julgado em 28/11/2006. Processo 147893/2006). (Grifo nosso).*

*Planejamento. Créditos suplementares. Leis retroativas. Convalidação de decretos de abertura. **Afronta ao princípio da legalidade, o procedimento adotado no sentido de editar leis com pretensão "efeito retroativo" para convalidar decretos de abertura de créditos suplementares**, o que controverte a hierarquia normativa presente no ordenamento jurídico, traduzindo falta de planejamento da execução de despesas pelo Poder Executivo e evidenciando descontrole quanto à correta ordenação dos gastos públicos. (CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Parecer 71/2021 - TRIBUNAL PLENO do Tribunal de Contas do Mato Grosso – TCE MT. Julgado em 11/05/2021. Processo 88412/2019). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2021, nº 73, mai/jun/2021). (Grifo nosso).*

Após essas conclusões, resta ainda ponderar que, a técnica de majorar o limite previamente estabelecido na LOA não é a melhor forma de acompanhar as modificações feitas no orçamento, uma vez que, para a abertura dos créditos suplementares amparada na LOA, não há a necessidade de dar prévio conhecimento ao Legislativo das fontes de recursos que serão utilizadas para a abertura dos referidos créditos.

Por conseguinte, caso o Executivo adote a anulação de dotações como fonte de recurso, o Poder Legislativo não saberá, *a priori*, quais as dotações foram excluídas da pauta de prioridades previamente estabelecida no orçamento, sob o risco de deixar ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, parafraseando o que foi refletido pelo Cons. Gilberto Diniz.

Nesse contexto, aduz Rogério Sandoli Oliveira¹²:

*A margem de remanejamento autorizada na própria lei de orçamento não pode se tornar uma verdadeira “camuflagem” em conceder um “**cheque em branco**” a ser “preenchido” pelos administradores públicos, transformar tal margem em créditos ilimitados e, portanto, castrar o conteúdo basilar no orçamento, ou seja, o atendimento ao planejamento juridicizado.*

Feita essas considerações, a edição de leis específicas para os novos pedidos de autorização de créditos suplementares, nas quais devem constar os recursos disponíveis que serão utilizados para ocorrer a despesa, apresenta ser a forma mais transparente para o Poder Legislativo controlar se não houve desvirtuamento do orçamento, propiciando que o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes evite abusos.

Ademais, a medida poderá evitar que ocorra realocações orçamentárias de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa em lei específica, tendo em vista que, diferentemente dos créditos suplementares, não existe permissão equivalente para o uso da técnica de estono de verbas por meio da LOA.

¹² OLIVEIRA, Rogério Sandoli. Dos Créditos Adicionais. In: CONTI, José Maurício (Coord.) Orçamentos Públicos; A Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que não há impedimento legal, *in casu*, para proposta de lei de alteração de limite para abertura de créditos suplementares acima do valor inicialmente previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) no decorrer do exercício financeiro, devendo, porém, refletir a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução. Verificando-se, ainda, os reflexos de tais medidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA).

Ademais, a proposta, procedida da exposição de justificativa, 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.

Além disso, a edição de leis específicas para os novos pedidos de autorização de créditos suplementares é o meio mais transparente para o Poder Legislativo conhecer, *a priori*, os recursos disponíveis que serão utilizados para ocorrer a despesa, inclusive as dotações que serão anuladas, quando for o caso.

Lado outro, afronta ao princípio da legalidade, o procedimento adotado no sentido de editar lei de alteração de limite com pretensão "efeito retroativo" para convalidar decretos de abertura de créditos suplementares.

Por fim, cabe ressaltar que o descumprimento reiterado das normas constitucionais e legais, notadamente ao descumprimento da ação pública planejada e transparente preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, poderá ensejar a rejeição das contas do gestor, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Belo Horizonte/MG, em 22 de março de 2022.

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

José Clemente Maria Ferreira Santos
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