



PROCURADORIA GERAL

CMPM-PG 132/2022

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei no.145/2022, que promove alteração no art. 6º da Lei Municipal 6.683/2021, com redação da Lei Municipal 6.809/2022, que estima receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2022.

## I - RELATÓRIO

No projeto de lei em estudo, o Prefeito Municipal pede autorização legislativa para abrir créditos suplementares para atender à insuficiência nas dotações do Orçamento de 2022 e em dotações de créditos Especiais, autorizados por lei, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total geral da despesa, mediante utilização de recursos provenientes de superávit financeiro do exercício anterior; excesso de arrecadação; anulação parcial ou total de créditos orçamentários; produtos de operações de créditos e reservas de contingências etc.

Argumenta ainda o Prefeito Municipal que o superávit financeiro do exercício de 2021, propiciou inclusive um aumento do orçamento para o exercício de 2022 em aproximadamente R\$58.000.000,00.

Pois bem, recentemente alterou-se a Lei Municipal no. 6.683/ 21, mais especificamente no art. 6º em que se autorizava o Executivo Municipal a abrir crédito suplementar de 30% (trinta por cento) para até 40% (quarenta por cento) do total geral da despesa.

A argumentação do Prefeito Municipal à época, foi também o superávit financeiro do exercício de 2021, que propiciou um aumento do orçamento do exercício.

É o sucinto relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal estabeleceu 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” (§ 8º do art. 165).

Portanto, o princípio orçamentário da exclusividade veda que a Lei Orçamentária Anual contenha matéria estranha à previsão de receitas e fixação de despesas. Entretanto, uma das exceções a este princípio é a previsão de autorização de créditos adicionais suplementares.



A previsão para abertura de créditos adicionais suplementares deve ser feita mediante a fixação de um valor absoluto ou um percentual da despesa fixada. Não sendo admitido estabelecer um valor ou percentual ilimitado em observância ao princípio orçamentário que proíbe a fixação de créditos ilimitados.

Há de se cuidar também quando da fixação deste percentual para o possível descumprimento do princípio do planejamento orçamentário. Ao analisar a prestação de contas de um município mineiro, o Tribunal de Contas de Minas Gerais decidiu que o elevado percentual de suplementação orçamentária (30%) “pode descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais. Recomenda-se, portanto, à Administração Municipal que aprimore 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, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação”. (Disponível em: <https://www.consultordoprefeito.org/single-post/2020/09/15/como-prever-a-abertura-cr-c3-a9dito-suplementares-na-loa>)

Conforme apostila do Enap Módulo 5- Noções sobre Execução Orçamentária, para possibilitar a abertura dos créditos suplementares e especiais, deverão ser indicadas as origens dos recursos para viabilizar tais alterações, além de ser necessária exposição de justificativa previamente à abertura do ato.

De acordo com o § 1º, art. 43, da Lei nº 4.320, de 1964, são consideradas as seguintes origens de recursos:

Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior. O superávit financeiro é apurado no balanço patrimonial do exercício anterior pela diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. Deve-se levar em conta nessa apuração os saldos dos créditos adicionais transferidos do ano anterior (especiais e extraordinários), bem como as operações de crédito a eles vinculadas.

O excesso de arrecadação é obtido pela diferença positiva entre os valores arrecadados e os valores estimados, acumulados mês a mês, devendo-se considerar ainda a tendência do exercício. Para os créditos que se utilizarem desta origem de recurso, deve-se apresentar demonstrativo que atualize as estimativas de receitas até o final do exercício corrente, comprando-as com a posição originalmente aprovada na LOA, detalhada por fonte e natureza de receita.

Anulação parcial ou total de dotações orçamentárias que é a modalidade mais utilizada para a abertura dos créditos adicionais. Além das dotações alocadas às diversas ações que compõem o orçamento, a anulação referida também poderá ser feita da Reserva de Contingência, inclusive aquelas à conta de receitas próprias e vinculadas. Produto de operações de crédito autorizadas.

Por fim, o produto das operações de crédito necessita de autorização prévia para sua execução, ou seja, não basta apenas a autorização do crédito, a operação deve contar com autorização específica conforme art. 52, IV da CF/88. (Disponível em



<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2210/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20%20M%C3%B3dulo%20%20%285%29.pdf>>

A proposta apresentada pelo prefeito municipal, visa majorar o limite para abertura de créditos adicionais suplementares, conforme previsão já existente em Lei Orçamentária Anual do Município, em razão da movimentação financeira no orçamento vigente e com isto reforçar as dotações orçamentárias já existentes, vem precedido de justificativa de recursos financeiros disponíveis nos termos do art. 43 da Lei Nacional n 4.320/64.

*Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificada.*

*§ 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.*

### **III – MÉRITO**

Em relação ao mérito, conforme já exposto, o Executivo apresentou sua motivação para a proposição do projeto alegando, em síntese, que diante do superávit financeiro do exercício de 2021, que propiciou um aumento do orçamento deste exercício de 2022, viabilizando do ponto de vista estritamente financeiro a implementação das ações programadas pelo Poder Executivo.

Neste sentido, torna-se necessária a ampliação do percentual de suplementação como medida de relevância e de inequívoco interesse público e social que se impõe, sem o qual, do ponto de vista orçamentário, referidas ações não poderão ser efetivadas em estrita observância à legislação de regência.



Portanto, trata-se de uma adequação na Lei Municipal nº 6.683/2021, alterada pela Lei Municipal nº 6.809/2022, que “Estima a Receita e Fixa a Despesa para o exercício financeiro de 2022”, para que seja alterada a redação do art. 6º, o qual previa o limite de 40% (quarenta por cento) do total geral da despesa e conforme a nova proposição, passará a ser de 50% (cinquenta por cento) do total geral da despesa.

Sobre este tema encontramos as seguintes consultas do TCE/MG:

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. (Consulta 958027, Relator : cons. Wanderley Ávila , publicação 04/05/2016)

CONSULTA – PODER EXECUTIVO – ORÇAMENTO PÚBLICO – REALOCAÇÃO DE RECURSOS – REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA – NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – AUTORIZAÇÃO OU ESTABELECIMENTO DE PERCENTUAL NA LOA – IMPOSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA – POSSIBILIDADE DE A LDO, EXCEPCIONALMENTE, PREVER REALOCAÇÕES, DESDE QUE ESTAS ESTEJAM VINCULADAS A POSSÍVEIS ALTERAÇÕES ESTRUTURAIS NA ADMINISTRAÇÃO. A Lei Orçamentária Anual não pode conter autorização ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em



outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não. (Consulta 862749. Data da Sessão : 25/06/2014. Relator : CONS. CLÁUDIO TERRÃO )

#### **IV - CONCLUSÃO**


Pelo exposto, o parecer jurídico é pela constitucionalidade e legalidade da matéria, mas ressaltamos o projeto proposto deverá ser submetido ao crivo da Comissão de Legislação e Justiça nos termos do art. 53 do Regimento Interno da Câmara Municipal e da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomadas de Contas nos termos do art. 55 também do Regimento Interno, e após a emissão do parecer na forma regimental, a matéria deverá ser incluída na ordem do dia e, posteriormente, votada.

Por fim, vale lembrar que se trata de um parecer opinativo, ou seja, de caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação do projeto. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Pará de Minas, 18 de novembro de 2022.

  
Antônio Carlos Lucas  
Procurador Geral

  
Sheila Bastos Gomes  
Procuradora Adjunta



**EM BRANCO**