



PARECER - PRG

Processo nº. 0952.0.000005005/2024-9

Interessado: Secretaria Municipal de Finanças

Assunto: Projeto de Lei

I - RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de minuta de Projeto de Lei que autoriza a ampliação de créditos orçamentários.

Instruem o pedido, no que interessa: minuta do Projeto de Lei e justificativa, parecer da Controladoria Geral do Município e documento da Secretaria de Finanças acerca da utilização de recursos públicos.

É o breve relatório, no necessário.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, tratando-se da iniciativa, observa-se que o art. 165 da Constituição da República atribui ao Poder Executivo a competência para a propositura de Projetos de Lei que versem sobre os orçamentos anuais e as diretrizes orçamentárias.

Nessa mesma vereda, a Lei Orgânica Municipal atribui ao Poder Executivo a competência para elaboração e encaminhamento de projetos de lei sobre matéria orçamentária. Confira-se:

Art. 57 São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

III - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

Art. 87 Ao Prefeito compete, privativamente:

[...]

XV - enviar à Câmara o projeto de lei do orçamento anual das diretrizes orçamentárias e do orçamento plurianual de investimentos;

Art. 170 É de competência do Poder Executivo a iniciativa das leis

orçamentárias e das que abrem créditos, fixam vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedem subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizam, criam ou aumentam as despesas públicas.

Importa ainda mencionar, conforme ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; **e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais**. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 732. (grifo nosso)

Ainda que claramente demonstrado, no que pese no campo jurisprudencial, o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem decidido:

EMENTA: LEI ORÇAMENTÁRIA. MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA. ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO**. LIMINAR DEFERIDA. - A emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa do Executivo não pode acrescentar dispositivo que trate de matéria diversa daquela inserida no projeto original - Os créditos suplementares a que se referem o art. 6º da Lei 4.121, de 26/12/2017, devem ter dotação orçamentária específica e **ser aprovados por lei proposta pelo Chefe do Poder Executivo, uma vez que apenas o Poder Executivo tem conhecimento amplo de suas receitas e das necessidades do Município**. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000180679151000 MG, Relator: Wander Marotta, Data de Julgamento: 10/10/2018, Data de Publicação: 17/10/2018) (grifo nosso)

De tal modo, não há vício de iniciativa no presente projeto.

Adentrando ao mérito da proposição, observa-se que o projeto de lei visa alterar o art. 4º, inciso I, da Lei Municipal nº 3.070/2024 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2024, majorando a autorização para abertura de créditos suplementares em 10% (dez por cento) passando dos atuais 30% (trinta por cento) para 40% (quarenta por cento) do montante do respectivo orçamento, versando sobre assunto de interesse local, notadamente em relação ao orçamento, estando em harmonia com o disposto no art. 30, I, da Constituição Federal² e art. 25, I, e IV, da Lei Orgânica Municipal³

A LOA consiste em lei que trata da parte da execução dos projetos previstos nas diretrizes, objetivos e metas contidas no PPA e nas metas e prioridades mencionadas na LDO, de modo que traz em seu corpo os recursos propriamente ditos, seja na parte das receitas (previsão de arrecadação) ou seja na parte das despesas (fixando-as).

Dentre as leis orçamentárias é a de maior importância por detalhar as projeções de despesas e receitas para o ano subsequente. De tal modo, em suma, o orçamento é uma lei que prevê receitas e fixas despesas.

A lei orçamentária atende ao Princípio da Exclusividade que dita que não haverá conteúdo estranho ao orçamento, sendo exceções somente aquelas já previstas na Constituição Federal, como a autorização para abertura de créditos suplementares (art. 165, §8º, CF).

Neste sentido, é também a Lei Orgânica do Município:

Art. 167 A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa, não incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos complementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, na forma da lei.

A lei orçamentária anual abarca o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além do orçamento de investimentos das empresas estatais, bem como o orçamento da seguridade social (Art. 165, §5º, da CF).

Adiante, a Lei nº 4.320/64 disserta a respeito dos créditos adicionais e suas espécies:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

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.

Os créditos suplementares, por sua vez, são créditos destinados a reforço de dotação orçamentária, visando a elevação de recursos para determinada categoria de despesa, tendo em vista a previsão inicial não ter sido suficiente para sua correta satisfação.

Leciona Leite:

Têm a sua vigência limitada ao exercício em que foram autorizados, ou seja, ao exercício em que foram concedidos. Dependem de lei para a sua autorização, e, como exceção ao princípio da exclusividade, a própria LOA poderá conter autorização do Poder Executivo para a sua abertura até determinada importância ou percentual. (LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro – 10 ed. – Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 177)

A abertura de créditos suplementares visa, por exemplo, corrigir erros no momento de elaboração da peça orçamentária ao se prever gastos menores do que de fato seriam, assim como corrigir as normais impreviões do processo de planejamento.

Ainda que diante desta “flexibilização”, os créditos suplementares não se destinam a

promover uma alteração cabal do orçamento, não sendo permitida a retirada de dotação de um programa para outro ou de uma função para outra, ou ainda de um órgão para outro completamente distinto.

Neste sentido, a autorização para a abertura de crédito suplementar não se confunde com a previsão em lei do poder de transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

A Constituição da República prevê a vedação da abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da CRFB/88). Sobre esse tema, leciona Kiyoshi Harada que, “a abertura de crédito suplementar ou especial está sob princípio de reserva legal e depende de indicação de fontes de custeio, salvo aqueles abertos nos termos e nos limites da delegação contida na LOA.” (KIYOSHI, Harada. Direito financeiro e tributário– 29. ed. – São Paulo: Atlas, 2020)

A Lei nº 4.320/64 estabelece ainda os requisitos para a abertura dos créditos suplementares:

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.

§ 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.

No que toca à abertura do crédito suplementar, é a lição de Harrison Leite pela necessidade de observação das fontes de recursos:

Portanto, importante atenção deve se dar quando da abertura de crédito suplementar, mormente quanto à fonte de recursos que se utilizará, para que não se anulem dotações vinculadas a projetos e atividades díspares das autorizadas em lei. Ocorrendo essa anulação, a hipótese se aproxima de autêntico remanejamento, transposição ou transferência, sem prévia autorização em lei (LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro – 10 ed. – Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 178)

Acerca da ampliação da autorização de abertura de crédito suplementar, já decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA.

EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDAS LEGISLATIVAS. PREVISÃO LEGAL. **MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL DE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES. NÃO ONERAÇÃO DO LIMITE PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES. REGULARIDADE.**

IMPROCEDÊNCIA.1.Nos termos de reiteradas deliberações deste Tribunal, o limite legal de 20% para abertura de créditos suplementares não configura, de per si, concessão ilimitada de créditos, **sendo pacífico o entendimento 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.**2.A previsão de hipóteses de não oneração do limite para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual ; LOA, no que tange a algumas naturezas de despesas, não constitui, em homenagem ao princípio da isonomia e à segurança jurídica, elemento capaz de macular a prestação de contas, mas deve o chefe do Poder Executivo eliminar essa prática na elaboração dos futuros projetos de LOA.3.O Poder Legislativo, ao votar o orçamento, deve atentar para a vedação constitucional e legal de autorização de créditos ilimitados, sendo 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. [REPRESENTAÇÃO n. 1024219. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 04/04/2019. Disponibilizada no DOC do dia 04/06/2019.]

Na mencionada representação, o relator conselheiro destaca em seu voto:

No tocante ao conteúdo das emendas legislativas, ressalto, no que se refere ao limite de abertura de créditos suplementares, que compete ao Poder Legislativo, ao votar o orçamento, atentar para a vedação constitucional e legal de autorização de créditos ilimitados, sendo imprescindível estar expresso o valor ou limite percentual máximo sobre a despesa total orçada para o exercício. Nesse passo, verifico que **o limite legal de 20% para abertura de créditos suplementares, conforme reiteradas deliberações deste Tribunal de Contas, não configura, de per si, concessão ilimitada de créditos, sendo pacífico o entendimento 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. 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.(grifo nosso)

Nesta direção, o que a lei veda, é a permissão de abertura de créditos suplementares de forma indiscriminada, sem um limite fixado. Ainda na mesma representação, o conselheiro relator relembra o caso daquele município em que a previsão na LOA para abertura de crédito suplementar era de 2% vindo a ser alterado para 50% mediante projeto de lei posterior:

Ressalto, ademais, que, apesar de os representantes terem afirmado que o índice de 2% proposto para suplementação de créditos em 2017 também fora utilizado na LOA para o exercício financeiro de 2016 (Lei nº 4.047, de 30/12/2015) e, ainda, que partiu do próprio Legislativo a iniciativa de reduzir para 2% o limite de suplementação, verifiquei que, logo no início da execução orçamentária de 2016, foi editada a Lei Municipal nº 4.051, de 28/1/2016, cópia anexa, para alterar o limite de 2% para 50%, como segue: [...]

Essa prática, inclusive, já foi adotada no Município de Viçosa, alterando-se a LOA do exercício de 2020, através da Lei Municipal nº 2.882 de 2020, onde fora ampliado de 30% (trinta por cento) para 40% (quarenta por cento) o limite para abertura de créditos suplementares fixados na LOA para aquele exercício, assim como no ano de 2022 por meio da Lei Municipal nº 2.993/2022, ampliando de 30% (trinta por cento) para 40% (quarenta por cento) o limite para referente àquele exercício.

Analisando a minuta apresentada, aponta-se a necessidade de retificação em sua redação de forma a adequá-la a Lei Complementar nº 95/98, conforme proposta de minuta em que se faz juntada adiante.

Por fim, resta mencionar que esta Procuradoria não possui capacidade técnica e operacional para analisar as informações de cunho fiscal e contábil, competindo tal dever à Secretaria Municipal de Finanças, uma vez que cabe à Procuradoria Geral do Município, somente a análise jurídica do solicitado.

Neste campo, o necessário.

III - CONCLUSÃO

Isto posto, do ponto de vista formal, com esteio no art. 41 da lei municipal 2.609/2016 c/c o art. 29 da lei 8.906/1994, **OPINO**, *s.m.j*, com base em toda a fundamentação acima exposta, sem adentrar nos critérios técnicos, administrativos e na conveniência e oportunidade da adoção de tais medidas, que o projeto de lei apresentado não se encontra apto a ser enviado à Câmara dos Vereadores, **devendo serem feitas alterações para que passe a constar na minuta do projeto de lei o seguinte:**

PROJETO DE LEI Nº _____/2024

Autoriza a ampliação do limite de abertura de créditos suplementares e dá outras providências.

O Povo do Município de Viçosa, por meio de seus representantes legais, aprovou e eu, em seu nome, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica ampliado de 30% (trinta) para 40% (quarenta por cento) o limite estabelecido para Abertura de Créditos Adicionais Suplementares constantes do art.4º, inciso I, da Lei Municipal nº 3.070/2024, de 03 de janeiro de 2024, conforme disposições dos artigos 41 e 42 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Viçosa, ____ de _____ de 2024.

Raimundo Nonato Cardoso

Prefeito Municipal

Ressalta-se que esta Procuradoria não dispõe de meios para conferência das dotações orçamentárias e demais informações de cunho contábil e orçamentário dispostas no Projeto, devendo esta conferência ser realizada pela Secretaria Municipal de Finanças.

Ainda, cabe ao Chefe do Poder Executivo, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade, examinar o mérito da proposição e decidir pelo encaminhamento, ou não, do Projeto de Lei ao Poder Legislativo Municipal.

É o meu entendimento, salvo melhor juízo.

Viçosa, 29 de outubro de 2024.

Adriano de Castro Antônio

Procurador Geral do Município

Município de Viçosa - MG

OAB/MG 121.385



Documento assinado eletronicamente por **Adriano de Castro Antônio, Procurador Geral do Município**, em 29/10/2024, às 15:36, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.vicosa.mg.gov.br/autenticador> informando o código verificador **0055328** e o código CRC **D9535BC0**.

0952.0.000005005/2024-9

0055328v2