PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA GAÚCHA

ESTADO DE MINAS GERAIS - CNPJ 01.612.489/0001-15

OFÍCIO GAB Nº 100/2025

ASSUNTO: Encaminha Projeto de Lei

Chapada Gaúcha, 06 de março 2025.

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Excelentíssimos Senhores Vereadores,

Encaminhamos em anexo **MENSAGEM** e **PROJETO DE LEI,** que dispõe sobre alteração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2025.

Observados os requisitos legais, aguardo aprovação pelos membros desta colenda Casa Legislativa.

Atenciosamente,

JOSÉ RONE RODRIGUES PEREIRA
Prefeito Municipal, de Chapada Gaúcha – MG.

Exmo. Sr.
INALDO DA SILVA BARBOSA
Presidente da Câmara de Vereadores
Chapada Gaúcha – MG

RECEBEMOS
Em, 07/03/25

PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA GAÚCHA

ESTADO DE MINAS GERAIS - CNPJ 01.612.489/0001-15

Câmara Municipal de Chapada Gaúcha-MG
Protocolo nº 038/2025
Data do Protocolo 07/03/25
Hora do Protocolo 09:52
Funcionário Responsável

PROJETO DE LEI Nº 08/2025.

"DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2025."

A Câmara Municipal de Chapada Gaúcha – MG, por seus representantes legais aprovou, e eu, Prefeito Municipal sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º - O Art. 4º da Lei Municipal nº 1.076 de 31 de dezembro de 2024 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º – Durante a execução Orçamentária do exercício financeiro de 2025, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a abrir créditos adicionais suplementares às dotações que se fizerem insuficientes, no limite de 30% (trinta por cento) da receita orçamentária prevista, podendo para tanto utilizar-se dos seguintes recursos:

I - Anulação parcial e/ou total de dotações, conforme dispõe o artigo 43, inciso III da Lei Federal nº 4.320/64.

II - O excesso de arrecadação efetivamente realizado na forma do art. 43, inciso II e § 3º da Lei Federal nº 4.320 de 1964.

III - O superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, apurado por fontes de recursos e em conformidade com o quadro "Disponibilidade por Destinação de Recursos - DDR apurado no Balanço Patrimonial" do exercício de 2024, conforme dispõe o artigo 43, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64.

IV - O excesso de arrecadação apurado nas operações de crédito autorizadas, conforme disposto no artigo 43, inciso IV da Lei Federal nº 4.320/64.

V – A Reserva de Contingência nos termos da Lei 4.320/64.

Art. 2º - Acrescenta o art. 4-A na Lei Municipal nº 1.076 de 31 de dezembro de 2024:

Art. 4-A – Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a realizar operações de crédito dentro das normas estabelecidas pelas instituições financeiras nacionais, observados os limites de capacidade de endividamento do município, em conformidade com as normas editadas pelo Banco Central do Brasil e pela legislação em vigor.

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

Chapada Gaúcha – MG, 06 de março de 2025.

JOSÉ RONE RODRIGUES PEREIRA
Prefeito Municipal, de Chapada Gaúcha/MG.

MENSAGEM AO PROJETO DE LEI Nº 08/2025.

Excelentíssimos Senhores,
Vereadores e Presidente da Câmara Municipal de Chapada Gaúcha.

Para os efeitos legais, submeto a deliberação dessa egrégia Casa Legislativa o Projeto de Lei que ***"Dispõe sobre a alteração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2025".***

JUSTIFICATIVA:

A alteração se tornou necessária em virtude da resposta pelo egrégio TCE/MG das consultas 1.119.928 e 1.127.007 que fixou o limite máximo de 30% da receita orçamentária prevista para todos as fontes de recursos elencadas no art. 43 da Lei Federal 4.320/64.

Em anexo estamos encaminhando cópia da referida consulta, onde os nobres edis poderão verificar tudo que foi discutido sobre o assunto.

Por todo o exposto e, considerando a relevância da matéria veiculada através da presente proposição, solicito aos ilustres *Edis* a sua aprovação.

Oportunidade que me coloco à disposição dos nobres senhores para quaisquer esclarecimentos pertinentes e necessários à elucidação de dúvidas referentes ao projeto de lei em apreço.

Chapada Gaúcha – MG, 06 de março de 2025.

JOSÉ RONE RODRIGUES PEREIRA
Prefeito Municipal de Chapada Gaúcha – MG.

Processo:	**1119928**
Natureza:	**CONSULTA**
Apensos:	Consultas n. **1120164** e **1127007**
Consulentes:	Luiz Otávio Gonçalves (Processo 1119928), João Batista da Cruz (Processo 1120164) e Dorival Amâncio Froes (Processo 1127007)
Procedência:	Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, respectivamente
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 27/11/2024

CONSULTA. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. FONTES DE RECURSOS. ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES. SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. LIMITES INDIVIDUALIZADOS COM BASE NO ORÇAMENTO PREVISTO. POSSIBILIDADE.

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

I) não admitir a Consulta 1120164, por unanimidade, tendo em vista a ausência do preenchimento do requisito previsto no art. 210-B, § 1º, III, do Regimento Interno, e admitir as Consultas 1119928 e 1127007, por estarem preenchidos os pressupostos estabelecidos no § 1º do art. 210-B da norma regimental;

III) fixar prejulgamento de tese aos questionamentos formulados pelos consulentes nas Consultas 1119928 e 1127007, com caráter normativo, por maioria, nos seguintes termos:

1. a lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação;
2. a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento;
3. a previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal;

III) determinar o arquivamento dos autos, após a adoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Durval Ângelo apenas na preliminar, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho apenas no mérito, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz. Vencido, no mérito, o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de novembro de 2024.

GILBERTO DINIZ
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

NOTA DE TRANSCRIÇÃO

TRIBUNAL PLENO – 28/6/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consultas formuladas pelos Chefes do Poder Executivo dos Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, respectivamente, em que são feitos questionamentos acerca dos limites autorizativos para abertura de crédito suplementar com base na Lei Orçamentária Anual (LOA), e que, por isso, foram tratadas de modo conjunto, tendo em vista a convergência das respostas.

A Consulta 1119928, autuada em 27/05/2022, foi formulada pelo senhor Luiz Otávio Gonçalves, Chefe do Poder Executivo do Município de Casa Grande, que apresentou o seguinte questionamento (peças 1 e 2):

> 1 – A Lei Orçamentária Municipal pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?
>
> 2 – Caso seja possível, o limite de suplementação de uma fonte de recurso não incidirá na outra?
>
> 3 – Vindo o Município suplementar com fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação, esse ato não onerará o limite de suplementação deferido pela Lei Orçamentária para anulação parcial ou total de dotação, sendo que tais fontes de recursos também possuem limites definidos na Lei Orçamentária?

A consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria em 27/05/2022 (peça 3).

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, na peça 5, verificou que o questionamento proposto pelo consulente ainda não tinha sido objeto de deliberação nos termos suscitados.

Posteriormente, em 29/09/2022, tendo em vista a similitude dos questionamentos, as Consultas 1120164 e 1127007 foram apensadas à presente, conforme consta no Termo de Apensamento juntado à peça 7.

A Consulta 1120164 foi formulada pelo senhor João Batista da Cruz, Chefe do Poder Executivo do Município de Imbé de Minas, tendo sido apresentado o seguinte questionamento (peças 1 e 3):

> O limite em percentual autorizado em Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos suplementares tendo como fonte a anulação de outras dotações orçamentárias é onerado por créditos suplementares abertos tendo como fonte o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação autorizados em outra alínea da mesma Lei Orçamentária Anual?

Já a Consulta 1127007, formulada pelo senhor Dorival Amâncio Fróes, Chefe do Poder Executivo do Município de Munhoz, apresentou os questionamentos a seguir (peça 2):

> Poderá a Lei orçamentária estabelecer limite de suplementação diferenciado para cada tipo de abertura de crédito?
>
> A LOA poderá estabelecer exclusão dos créditos abertos por excesso e/ou superávit do limite autorizado na Lei Orçamentária, ficando aqueles autorizados pela sua totalidade?

Em ambos os casos, Processos 1120164 e 1127007, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência esclareceu que os questionamentos propostos pelos consulentes ainda não tinham sido objeto de deliberação nos termos suscitados.

Após o apensamento das consultas, os autos foram remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios em 20/10/2022 para elaboração de estudo técnico acerca da indagação formulada pelos consulentes, com fundamento no art. 210-C, *caput*, do Regimento Interno desse Tribunal.

A unidade técnica entendeu que a matéria seria de competência da Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais (CACGM), consoante o exposto no "art. 39 da Resolução n. 09/2021[1], que dispõe sobre a estrutura organizacional e as competências das unidades dos Serviços Auxiliares e da Escola de Contas desta Corte" (peça 8).

Em virtude das competências estabelecidas, e tendo em vista que o tema é afeto ao escopo da prestação de contas de governo, a unidade técnica, à peça 9, destacou que a análise da consulta foi realizada em conjunto pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado (CFAMGE), pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão de Belo Horizonte (CFAMGBH) e pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais (CACGM). Desse modo, após análise, conjunta chegaram à seguinte conclusão:

> Diante do exposto, esta Unidade Técnica responde ao primeiro questionamento no sentido de que a Lei Orçamentária Anual não poderá dispor sobre limites de suplementação de forma individualizada para cada fonte de recurso, uma vez que, o percentual de até 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento deverá ser único.
>
> Nesse sentido, entende-se que todo crédito suplementar aberto utilizando a autorização da Lei Orçamentária, independente da fonte de recurso, deverá onerar o percentual estabelecido na LOA. Caso contrário, as demais autorizações genéricas seriam análogas a concessão de créditos ilimitados.
>
> Por outro lado, é facultada a escolha de quais as fontes de recursos serão utilizadas para compor o limite. Com efeito, nada impede que dentro do limite sejam definidos sublimites para cada fonte de recurso escolhida, observada as disposições legais, em especial, o que dispõe o art. 161, inciso XIV da Constituição do Estado de Minas Gerais para a Lei Orçamentária Anual do Estado.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Conforme dispõe o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, são pressupostos de admissibilidade da consulta: (I) estar subscrita por autoridade definida no art. 210 da norma regimental; (II) referir-se a matéria de competência do Tribunal; (III) versar sobre matéria em tese e não sobre caso concreto; (IV) conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada; (V) referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o relator entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente.

---

[1] Art. 39. A Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais tem por finalidade subsidiar a elaboração do parecer prévio sobre as contas de governo municipais, competindo-lhe:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

No presente caso, as consultas foram apresentadas pelos senhores Luiz Otávio Gonçalves, João Batista da Cruz e Dorival Amâncio Fróes, Chefes do Poder Executivo dos Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, respectivamente.

A legitimidade dos consulentes Luiz Otávio Gonçalves e João Batista da Cruz resta comprovada mediante pesquisa nos resultados das eleições municipais no sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG)[2], conforme comprovantes anexos. Já a legitimidade do consulente Dorival Amâncio Fróes está comprovada por meio da ata de posse anexada à peça 1 do Processo 1127007. Dessa forma, verifica-se que os consulentes são autoridades competentes para apresentar as consultas, estando, pois, atendido o disposto no art. 210, § 1°, I, do Regimento Interno.

As consultas abordam, em síntese, questões relacionadas ao limite de autorização para abertura de créditos suplementares com base na Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo como fundamentos legais o art. 7°, inciso I, da Lei Federal 4.320/1964[3], o art. 43 da Lei Federal 4.320/1964[4] e o art. 167, inciso V, da Constituição Federal[5].

Ressalta-se que o Tribunal detém a atribuição de fiscalizar a execução orçamentária e financeira dos municípios, bem como tem a competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes do poder executivo dos municípios, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal[6], reproduzido no art. 76, inciso XI, da Constituição Estadual[7], combinado com o art. 75, da Constituição Federal[8], cumprindo assim o requisito II do § 1° do art. 210-B do Regimento Interno.

---

[2] Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Resultados e Estatísticas Eleições 2020. Disponível em: https://apps01.tre-mg.jus.br/aplicativos/html/ele2020/consulta.html?p={filtro:%22resultado-por-municipio%22,titulo:%22Por%20munic%C3%ADpio%22}#. Acesso em 07/03/2023.

[3] Art. 7°. A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: I – Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

[4] 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.
§ 1° 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 credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.
§ 2° 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 credito a eles vinculadas.
§ 3° 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.
§ 4° Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

[5] Art. 167. São vedados: [...] V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[6] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

[7] Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: [...] XI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ou recebidos pelo Estado, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;

[8] Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização

Verifica-se ainda que as Consultas 1119928 e 1127007 apresentaram matéria em tese, não tratando de nenhum caso específico dos jurisdicionados, estando adstritas, em síntese, a questões relativas à autorização e composição dos limites para abertura de crédito suplementar com base na LOA, sendo que as controvérsias foram apresentadas de forma clara e precisa, não gerando dúvidas sobre os questionamentos dos consulentes, o que demonstra o atendimento às exigências dos incisos III e IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Já a Consulta 1120164, contudo, tem contornos de caso concreto na medida em que o consulente em sua fundamentação traz a análise realizada pelo Tribunal nos autos da prestação de contas 2020 de Imbé de Minas, processo 1104320 (peça 3).

Portanto, a Consulta 1120164 deve ser inadmitida, em virtude de contrariedade à exigência do inciso III, do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Além disso, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, em pesquisa realizada nos sistemas TCJURIS e MAPJURIS Consultas, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, verificou que as indagações apresentadas pelos consulentes, nos exatos termos ora suscitados, ainda não foi objeto de deliberação desta Corte de Contas, cumprindo, assim, o requisito previsto no inciso V, § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Dessa forma, preenchidos os pressupostos de admissibilidade, entendo pela admissão das Consultas 1119928 e 1127007.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

---

dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também acolho a proposta.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, NA ADMISSIBILIDADE DAS CONSULTAS.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Mérito

Conforme relatado, as dúvidas dos consulentes giram em torno das regras relacionadas aos limites de autorização para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Em síntese, as indagações dos consulentes se resumem aos seguintes questionamentos:

a) A Lei Orçamentária Anual pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?

b) A previsão, na LOA, da possibilidade de suplementação por fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação onera o limite de suplementação por meio de anulação parcial ou total de dotação?

c) A LOA poderá estabelecer exclusão dos créditos abertos por excesso e/ou superávit do limite autorizado na Lei Orçamentária, ficando aqueles autorizados pela sua totalidade?

Antes de adentrar no mérito das consultas, considero importante destacar alguns conceitos que serão utilizados como base para as conclusões deste parecer.

O conceito de orçamento no Brasil está intimamente ligado à ideia de orçamento-programa promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), conforme ensina James Giacomoni:

> No Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, a idealização do orçamento moderno esteve e, de certa maneira, ainda está representada no chamado Orçamento-programa, conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizado originalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU).[9]

A definição de orçamento-programa para a ONU, por sua vez, dá ênfase às realizações e não às aquisições de produtos desacompanhados de suas finalidades, tendo em vista ser

> [...] um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. [10]

---

[9] GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 173.
[10] NAÇÕES UNIDAS. Manual de orçamento por programas e realizações. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971, p.127.

Dessa forma, consoante destacado no estudo técnico, o orçamento público é caracterizado pelo estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados por meio de programas de trabalho, sendo que, para a realização desses programas, são consignados créditos iniciais nas dotações das leis orçamentárias, os quais se consubstanciam em autorizações para a realização de despesas. Todavia, algumas dessas despesas podem se revelar insuficientemente dotadas, gerando a necessidade de reforço por meio de abertura de créditos suplementares.

Importante ressaltar que, pelo princípio da exclusividade, previsto no art. 165, §8º, da Constituição Federal de 1988, "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".

Por sua vez, a Lei Federal 4.320/1964, em seu art. 7°, inciso I, dispõe que a LOA poderá conter autorização ao Poder Executivo para "abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do artigo 43".

Portanto, o ordenamento jurídico brasileiro permite que na lei orçamentária anual seja autorizada a abertura de créditos suplementes.

Todavia, cumpre destacar que, embora na LOA possa constar autorização para a abertura de créditos suplementares, essa autorização deve ser limitada, uma vez que o art. 167, VII, da Constituição Federal de 1988, veda expressamente a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Em relação às fontes para suplementação que podem estar previstas na LOA, o §1° do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964[11] estabelece que os recursos passíveis de serem utilizados para abertura de créditos suplementares são: 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; e iv) o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Ainda em se tratando do estabelecimento de limites na LOA para suplementação, a unidade técnica destacou o prejulgamento de tese fixado na Consulta 742472[12], segundo o qual "não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de

---

[11] 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.
§ 1° 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 credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.
§ 2° 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 credito a eles vinculadas.
§ 3° 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.
§ 4° Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

[12] Consulta 742472. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 07/05/2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento".

Portanto, segundo entendimento deste Tribunal, a autorização para abertura de créditos suplementares, se não o for por determinada importância, deve sempre estar limitada por um percentual sobre o orçamento previsto.

O Tribunal considera que a autorização para a abertura de créditos suplementares "sem estipular limite percentual, contraria normas do Direito Financeiro e de Finanças Públicas, bem como desrespeita os princípios da limitação dos créditos orçamentários e da exclusividade, em ofensa ao disposto nos arts. 165, §8º, e 167, VII, da Constituição Federal, bem como ao estabelecido no art. 5º, § 4º, da LRF".[13]

De fato, a autorização prévia e genérica para suplementações, desacompanhada de um limite percentual inequívoco, configura concessão de créditos ilimitados, o que é vedado expressamente pelo art. 167, VII, da Constituição Federal de 1988[14]. Além disso, não atende ao interesse público, nem às exigências das características qualitativas da informação contábil que devem ser transmitidas de forma clara, precisa e transparente.

Assim, quando a lei orçamentária anual estabelecer autorização prévia para a abertura de créditos suplementares, independentemente dessa suplementação se dar por uma ou mais fontes de recursos previstas no §1º do art. 43, da Lei Federal 4.320/1964, sem determinar a importância autorizada, é imprescindível que essa autorização seja limitada por percentual incidente sobre o orçamento previsto.

Já no que se refere ao limite total de autorização para abertura de créditos suplementares com base na LOA, a unidade técnica destacou que o Tribunal tratou recentemente desse tema na Consulta 1110006[15] ao ser questionado acerca da possibilidade de "proposta de lei de alteração de limite para abertura de créditos suplementares acima de 30% no decorrer do exercício financeiro". Durante a votação, o relator, Conselheiro Wanderley Ávila, após encampar o voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apresentou a seguinte resposta à indagação do consulente:

> O ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.
>
> A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.

Salienta-se que a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de, em regra, não considerar proporcional e razoável a previsão, na LOA, de suplementações que ultrapassem 30% do valor do orçamento, visto que percentuais mais elevados indicam falta de planejamento do gestor. Nesses casos, geralmente é emitida recomendação para que a autorização para abertura de

---

[13] Processo 1104320. Relator Conselheiro Durval Ângelo. Sessão 07/12/2021.
[14] Art. 167. São vedados: [...] VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
[15] Consulta 1110006. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 09/10/2022.

créditos suplementares, com base na lei orçamentária anual, não ultrapassasse esse percentual, conforme pareceres prévios emitidos nas Prestações de Contas 987054[16] e 1120854[17].

Portanto, já está consolidado neste Tribunal o entendimento de que a autorização para abertura de créditos suplementares com base na LOA, em regra, não deve ultrapassar 30% do valor do orçamento, pois percentuais mais elevados indicam desvirtuamento do orçamento-programa, configurando falta de planejamento.

Todavia, cumpre destacar, conforme entendimento firmado na Consulta 1110006, que a adoção da baliza de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, "pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade", o que não obsta que, na análise do caso concreto, seja verificada irregularidade da suplementação com percentuais superiores ou até mesmo inferiores a essa baliza.

Nesse contexto, conquanto seja possível a previsão de abertura de créditos suplementares na LOA com base nas fontes diversas de recursos previstas no §1° do art. 43, da Lei Federal 4.320/1964, é imprescindível que essa autorização observe o parâmetro considerado razoável por este Tribunal, ou seja, que o total da suplementação autorizada, considerando todas as fontes de recursos, não ultrapasse 30% do total do orçamento previsto.

Noutras palavras, tendo em vista o entendimento consolidado deste Tribunal no sentido de que, em regra, não se mostra proporcional e razoável a previsão na LOA de suplementação acima de 30% do valor do orçamento, não restam dúvidas de que, quando na LOA for autorizada a abertura de créditos suplementares com base em mais de uma fonte de recursos, o total da suplementação, considerando todas as fontes de recursos, deve observar a baliza de 30% do orçamento.

Nesse sentido, também foi a conclusão da unidade técnica no relatório de peça 9:

> Portanto, diante da leitura conjunta das Consultas já mencionadas e da recomendação deste Tribunal de que nas Leis Orçamentárias não sejam incluídos dispositivos contendo a figura do "não onera", esta Unidade Técnica entende que o percentual de até 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento deverá ser composto pelas fontes de recursos previstas no art. 43 da Lei n° 4.320/64, sem a possibilidade de exclusão do limite por outras autorizações genéricas.

A unidade técnica destacou, ainda, que, dentro da proporção de até 30% do orçamento previsto, podem ser definidos sublimites para cada fonte de recurso. Todavia, ponderou que esses sublimites poderiam "engessar" a flexibilidade do orçamento, por não ser possível mensurar os resultados do excesso de arrecadação ou do superávit financeiro quando da elaboração do projeto da lei orçamentária anual.

Nesse ponto, cumpre destacar que compete ao Poder Público, de acordo com a sua realidade, com fulcro nos objetivos e as metas a serem alcançados por meio de programas de trabalho definidos no orçamento público, estabelecer limite único para a abertura de créditos com recursos de todas as fontes previstas na LOA ou de limites individualizados contemplando cada fonte de recursos.

Noutras palavras, o Poder Público, com base em sua realidade, levando em conta as expectativas de arrecadação de receitas e a fixação das despesas, pode estabelecer um limite

---

[16] Processo 987054. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 24/08/2017.
[17] Processo 1120854. Relator: Conselheiro em Exercício Adonias Monteiro. Sessão: 13/10/2022.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

global, na LOA, que abarque todas as fontes de suplementações nela previstas, ou fixar limites individualizados para cada fonte de recursos destinada à suplementação.

Por exemplo, quando da elaboração e aprovação do projeto de lei orçamentária anual, o Poder Público pode prever, na LOA, autorização para a abertura de créditos suplementares, até determinada importância ou até um percentual delimitado do orçamento previsto, com recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação. Nesse caso ele estará optando por ter uma maior flexibilidade no uso das fontes para suplementação.

Por outro lado, o Poder Público, considerando o mesmo limite, em determinado valor ou percentual do orçamento previsto, pode optar por autorizar previamente com limites individualizados por fonte de suplementação.

Portanto, havendo previsão na LOA de abertura de créditos suplementares com base na anulação de dotações, no excesso de arrecadação e no superávit financeiro, deve-se fixar na lei orçamentária um valor ou percentual máximo geral para todas as fontes de recursos, com ou sem limites específicos para suplementação em cada uma dessas fontes, devendo o total ser fixado com lastro no orçamento previsto, observada, em regra, a baliza dos 30% considerada razoável nos termos da Consulta 1110006.

Cumpre destacar, conforme relatado pela unidade técnica à peça 9, que este Tribunal tem recomendado reiteradamente que, nas leis orçamentárias, não sejam incluídos dispositivos contendo a figura do "não onera o limite" para não computar o valor dos créditos suplementares vinculados ao percentual da LOA, por ser, na prática, ato análogo à concessão de créditos ilimitados.

De acordo com o entendimento que este Tribunal tem apresentado quando da análise das prestações de contas, não é possível excluir do percentual total autorizativo para suplementação previsto na LOA os créditos suplementares abertos com recursos do superávit financeiro do exercício anterior ou do excesso de arrecadação, uma vez que essa situação se amoldaria à hipótese de concessão de créditos ilimitados, o que é vedado pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, quando na LOA houver previsão de autorização para abertura de créditos suplementares com fundamento na anulação de dotações, no excesso de arrecadação e no superávit financeiro, o Poder Público, em regra, deve estabelecer um valor ou percentual de suplementação geral, que abarque todas essas fontes, ou fixar valores ou percentuais máximos para cada fonte, mas em qualquer caso não se deve ultrapassar o limite considerado razoável pelo Tribunal, nos termos da Consulta 1110006.

Assim, na hipótese de ser fixado um percentual geral de suplementação para todas as fontes de recursos previstas para suplementação, não restam dúvidas que a abertura de créditos com base em uma fonte impactará a autorização para a abertura de crédito com recursos de outras fontes.

Por outro lado, se o Poder Público optar por estabelecer na LOA limites individualizados, por fonte de suplementação, a abertura de créditos com base em uma fonte não repercutirá no limite das demais. Todavia, nesse caso, é importante que esses limites individualizados sejam definidos pela fixação de valores ou percentuais sobre o orçamento previsto.

Assim, a autorização segregada sem a indicação de determinada importância ou percentual específico para uma ou mais fontes de recursos, determinada apenas com base no total apurado do superávit financeiro e do excesso de arrecadação, por exemplo, além de afrontar o disposto no 167, VII, da Constituição Federal, por caracterizar concessão de créditos ilimitados, pode

comprometer a previsibilidade da autorização dada pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo ao aprovar a LOA.

Na realidade, autorizar previamente na LOA suplementações de forma ilimitada com base no excesso de arrecadação e no superávit financeiro, como indagado pelos consulentes, é o mesmo que dar um cheque em branco ao Chefe do Poder Executivo para alocar os eventuais e incertos recursos nos programas que escolher, sem que haja qualquer participação do Poder Legislativo, nem mesmo em relação ao montante que se está previamente autorizando.

Isso porque o excesso de arrecadação é fato futuro e incerto, cujo valor não se pode prever no orçamento (se pudesse ser previsto, seria receita que nele deveria constar para se arrecadar); quanto ao superávit financeiro, na situação ideal, quando da elaboração do orçamento ainda não se tem certeza da sua ocorrência ou não se lhe apurou o montante (mas na eventualidade de indesejado atraso na elaboração, envio ou apreciação da lei orçamentária, pode já ser certo, ou até mesmo ter sido apurado o seu montante).

Nesse sentido, destaco o seguinte trecho do relatório técnico, quanto à previsão de autorizações segregadas sem limitação na LOA (p. 6 da peça 9):

> Mais especificamente a respeito das fontes de recursos mencionadas pelos Consulentes (Superávit Financeiro e Excesso de Arrecadação), entende-se que uma autorização segregada poderá comprometer a previsibilidade da autorização dada pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo. Com efeito, não é possível determinar, no momento da elaboração da LOA, o valor que será apurado para ambas as fontes. Assim, caso o ente tenha um excesso de arrecadação ou superávit financeiro extraordinariamente maior que o razoável, todo o valor estaria desde já autorizado, sem conhecimento prévio do Poder Legislativo de quais os programas e ações seriam contemplados.

Dessa forma, a fixação de limites de suplementação, autorizada previamente, de forma segregada, com base em valor ou percentual do orçamento previsto, permite que o Poder Legislativo, quando já atingido o limite previsto na LOA, participe novamente das escolhas das políticas públicas, de modo a contribuir para que os recursos sejam alocados em programas de interesse da sociedade, por meio da aprovação de nova lei, específica, autorizativa da abertura de crédito suplementar.

Para ilustrar o entendimento ora apresentado, cito os processos 1104537[18] e 1120591[19], em que as leis orçamentárias anuais dos Municípios de José Raydan e Jampruca previram abertura de créditos suplementares com recursos do excesso de arrecadação e do superávit financeiro, com limites de suplementação individualizados, porém sem limitá-los a valor ou percentual do orçamento previsto, como para outras fontes (grifo nosso):

> Art. 6° – Fica o Poder Executivo autorizado a:
>
> I – abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% do valo total do orçamento nas dotações que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária de 2020, podendo, para tanto, utilizar-se da anulação parcial e/ou total de dotações conforme dispõe o art. 43 da Lei 4.320/1964.
>
> II – abrir créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício de 2020, utilizando a totalidade do limite apurado do excesso de arrecadação efetivamente realizado;

[18] Processo 1104537. Relator: Conselheiro Substituto Telmo Passareli. Sessão: 28/04/2022.
[19] Processo 1120591. Relator: Conselheiro Substituto Telmo Passareli. Sessão: 10/11/2022.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

> III – abrir créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício de 2020, utilizando a totalidade do limite do superávit financeiro apurado no exercício anterior; (LOA do Município de José Raydan, Processo 1104537)
>
> Art. 6º – Fica o Poder Executivo autorizado a:
>
> I – a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 5% do valor total do orçamento nas dotações que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária de 2021, podendo, para tanto, utilizar-se de anulação parcial e/ ou total de dotações conforme dispõe o art. 43 da Lei 4.320/64.
>
> II – abrir créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício de 2021, utilizando a totalidade do limite apurado do excesso de arrecadação efetivamente realizado;
>
> III – abrir créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício de 2021, utilizando a totalidade do limite do superávit financeiro apurado no exercício anterior; (LOA do Município de Jampruca, Processo 1120591)

No Processo 1104537, relativo ao Município de José Raydan, este Tribunal, considerando a soma das autorizações de suplementação pela anulação de dotação, excesso de arrecadação e superávit financeiro (incisos I, II e III do art. 6º da LOA), concluiu que o percentual total de suplementação foi equivalente a 67,18% do orçamento previsto, o que considerou excessivo, tendo em vista a baliza de 30% sobre o total do orçamento.

Já no Processo 1120591, referente ao Município de Jampruca, levando em conta as autorizações para suplementação previstas nos incisos I, II e III do art. 6º da LOA, este Tribunal também considerou que o percentual total de suplementação ultrapassou o limite considerado razoável, uma vez que foi apurado o equivalente a 49,42% do orçamento previsto para as suplementações autorizadas.

Cumpre destacar que, nos dois exemplos acima, o Tribunal considerou aceitável a previsão de abertura de créditos suplementares com limites de suplementação individualizados, o que não significa necessariamente descaracterização do orçamento público como instrumento de planejamento. Todavia, em razão da extrapolação do limite tido como razoável pelo Tribunal, diante da ausência de fixação de limite percentual para as suplementações por excesso de arrecadação e superávit financeiro, houve a expedição de recomendação para os Poderes Executivo e Legislativo, para que houvesse aprimoramento do processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação.

Portanto, o que se percebe é que, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, a análise da baliza dos 30% sobre o orçamento previsto deve ser realizada de forma conjunta, considerando todas as fontes de recursos previstas na LOA para a abertura de créditos suplementares.

Ou seja, não há como a previsão de abertura de créditos suplementares com base em uma determinada fonte de recursos, como o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação, não "onerar" o limite de suplementação de outra fonte de recurso como, por exemplo, a anulação de dotações. Se houver limites individualizados, cada fonte contabilizará somente o crédito que lhe corresponde. Mas em todo caso a baliza dos 30% (como regra) do orçamento, considerando todas as fontes, deve ser respeitada.

Nos dois exemplos citados, depreende-se que o Tribunal considerou elevado o percentual total de suplementação de dotações consignado nas respectivas leis orçamentárias, descaracterizando, assim, o orçamento aprovado, o que indica o desvirtuamento do orçamento-programa, configurando falta de planejamento, fato que motivou a expedição de recomendação.

Neste sentido, a estipulação de limites individualizados para cada fonte de recursos seria possível, mas é necessária a indicação do valor ou percentual autorizado com base no orçamento do município, e não autorização genérica com base no total apurado do excesso de arrecadação e do superávit financeiro. Ou seja, não é possível a autorização de suplementação com base no valor total do excesso de arrecadação ou no valor total do superávit financeiro apurado no exercício anterior, devendo a autorização para abertura de créditos suplementares com recursos dessas fontes ser sempre delimitada por um valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto (de maneira geral ou individualizada), atendido o disposto na Consulta 1110006.

Ante o exposto, conclui-se que a lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotações, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação. No entanto, a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deverá observar, em regra, um limite prudencial e razoável sobre o orçamento total, conforme deliberado na Consulta 1110006, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, proponho a não admissão da Consulta 1120164, tendo em vista a ausência do preenchimento do requisito de admissibilidade previsto no art. 210-B, § 1º, III, do Regimento Interno. Ainda em admissibilidade, proponho que sejam admitidas as Consultas 1119928 e 1127007, por estarem preenchidos os pressupostos estabelecidos no § 1º do art. 210-B da norma regimental.

Por conseguinte, respondendo aos questionamentos formulados pelos consulentes nas Consultas 1119928 e 1127007, proponho que seja fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no §1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

Por fim, após o cumprimento das disposições regimentais contidas do art. 210-D do Regimento Interno, arquivem-se os autos.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Peço vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

VISTA DA CONSULTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

RETORNO DE VISTA

NOTA DE TRANSCRIÇÃO

TRIBUNAL PLENO – 10/4/2024

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

I - RELATÓRIO

Trata-se de consultas formuladas pelos Chefes do Poder Executivo dos Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, conforme prerrogativa inserta no inciso I do art. 210 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG), nos seguintes termos:

> **Consulta n. 1119928**
>
> 1 – A Lei Orçamentária Municipal pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?
>
> 2 – Caso seja possível, o limite de suplementação de uma fonte de recurso não incidirá na outra?
>
> 3 – Vindo o Município suplementar com fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação, esse ato não onerará o limite de suplementação deferido pela Lei Orçamentária para anulação parcial ou total de dotação, sendo que tais fontes de recursos também possuem limites definidos na Lei Orçamentária?

Consulta n. 1120164

O limite em percentual autorizado em Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos suplementares tendo como fonte a anulação de outras dotações orçamentárias é onerado por créditos suplementares abertos tendo como fonte o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação autorizados em outra alínea da mesma Lei Orçamentária Anual?

Consulta n. 1127007

Poderá a Lei orçamentária estabelecer limite de suplementação diferenciado para cada tipo de abertura de crédito?

A LOA poderá estabelecer exclusão dos créditos abertos por excesso e/ou superávit do limite autorizado na Lei Orçamentária, ficando aqueles autorizados pela sua totalidade?

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 28/06/2023, as Consultas 1119928 e 1127007 foram admitidas, e a Consulta 1120164, por apresentar contornos de caso concreto, foi inadmitida.

Na sequência, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli submeteu aos membros do Tribunal Pleno sua proposta de voto, consubstanciada na seguinte conclusão:

> Por conseguinte, respondendo aos questionamentos formulados pelos consulentes nas Consultas 1119928 e 1127007, proponho que seja fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:
>
> 1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
>
> 2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no §1° do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
>
> 3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

Iniciada a votação da matéria de mérito, os Conselheiros Wanderley Ávila e Cláudio Couto Terrão manifestaram-se de acordo com a proposta de voto do relator.

Naquela assentada, pedi vista para analisar mais detidamente o tema.

É, em síntese, o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Conforme anotou o relator das consultas, as dúvidas dos consulentes giram em torno das regras relacionadas aos limites de autorização para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual – LOA.

No entendimento do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, submetido ao Tribunal Pleno em 28/06/2023,

> a lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotações, superávit financeiro do

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

exercício anterior e excesso de arrecadação. No entanto, a autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no § 1° do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deverá observar, em regra, um limite prudencial e razoável sobre o orçamento total, conforme deliberado na Consulta 1110006, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.

Com efeito, após examinar detidamente a matéria, verifiquei que a proposta do relator está alinhada ao posicionamento desta relatoria no tocante à abertura de créditos suplementares, de modo que acolho integralmente a proposta de parecer apresentada.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, após examinar detidamente a matéria, acolho integralmente a proposta de parecer apresentada pelo relator Conselheiro Substituto Telmo Passareli em resposta às presentes consultas, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É como voto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Vou pedir vista quanto ao mérito.

VISTA CONCEDIDA À PRESIDÊNCIA QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

RETORNO DE VISTA
NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 27/11/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consultas formuladas pelos Chefes do Poder Executivo dos Municípios de Casa Grande, Imbé de Minas e Munhoz, respectivamente, e que abordam temas afetos aos limites autorizativos para abertura de crédito suplementar com base em autorização contida na Lei Orçamentária Anual - LOA, nos seguintes termos:

Consulta nº 1.119.928

1 – A Lei Orçamentária Municipal pode dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação?

2 – Caso seja possível, o limite de suplementação de uma fonte de recurso não incidirá na outra?

3 – Vindo o Município suplementar com fontes de superávit financeiro e excesso de arrecadação, esse ato não onerará o limite de suplementação deferido pela Lei Orçamentária para anulação parcial ou total de dotação, sendo que tais fontes de recursos também possuem limites definidos na Lei Orçamentária?

Consulta nº 1.120.164

O limite em percentual autorizado em Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos suplementares tendo como fonte a anulação de outras dotações orçamentárias é onerado por créditos suplementares abertos tendo como fonte o superávit financeiro ou o excesso de arrecadação autorizados em outra alínea da mesma Lei Orçamentária Anual?

Consulta nº 1.127.007

Poderá a Lei orçamentária estabelecer limite de suplementação diferenciado para cada tipo de abertura de crédito?

A LOA poderá estabelecer exclusão dos créditos abertos por excesso e/ou superávit do limite autorizado na Lei Orçamentária, ficando aqueles autorizados pela sua totalidade?

Na Sessão de 28/6/2023, à unanimidade, foram admitidas as Consultas nº 1.119.928 e 1.127.007. Por sua vez, a Consulta nº 1.120.164 foi inadmitida, por configurar caso concreto, visto que o consulente, em sua fundamentação, trouxe a análise realizada nos autos do Processo nº 1.104.320, concernente à prestação de contas do exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do então Prefeito do Município de Imbé de Minas.

No mérito, o Relator, Conselheiro Substituto Telmo Passareli, respondendo aos questionamentos formulados pelos consulentes, propôs que fosse fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no §1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.
3. A previsão, na lei orçamentária anual, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, devendo a autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos ser sempre delimitada por

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, com observância aos termos da Consulta 1110006 deste Tribunal.

Naquela assentada, os Conselheiros Wanderley Ávila e Cláudio Couto Terrão acolheram a proposta de voto do Relator e, em seguida, o Conselheiro Mauri Torres pediu vista dos autos.

Na Sessão realizada em 10/4/2024, o Conselheiro Mauri Torres acolheu integralmente a proposta de parecer apresentada pelo Relator, e, na sequência, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Agostinho Patrus também manifestaram voto de acordo com a proposta do Relator.

Ato contínuo, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar o irretocável arcabouço técnico abordado na fundamentação da proposta de parecer apresentada pelo Relator, de forma a corroborar o entendimento consolidado no Tribunal de que a autorização para a abertura de créditos suplementares, "sem estipular limite percentual, contraria normas do Direito Financeiro e de Finanças Públicas, bem como desrespeita os princípios da limitação dos créditos orçamentários e da exclusividade, em ofensa ao disposto nos arts. 165, § 8º, e 167, VII, da Constituição Federal, bem como ao estabelecido no art. 5º, § 4º, da LRF".

Contudo, reputo necessário resgatar o histórico do posicionamento adotado por esta Corte no caso concreto, em especial em processos de prestação de contas anuais de chefes do Poder Executivo municipal, de forma a delimitar os efeitos do posicionamento a ser consolidado na resposta dada às consultas ora em análise.

Isso porque o tema afeto à definição de limite percentual para a abertura de créditos suplementares a ser definido na Lei Orçamentária Anual - LOA e a instituição de hipóteses de não oneração desse percentual envolve discussões de longa data. E esse resgate histórico das decisões já prolatadas no âmbito deste Tribunal de Contas nos permite amadurecer acerca dos efeitos práticos do posicionamento que, porventura, venha a ser adotado no parecer exarado nestes autos.

De fato, como bem descrito na manifestação da unidade técnica, o tema é afeto ao escopo das contas de governo e, até por isso, vem, por anos, sendo objeto de deliberação por esta Corte de Contas em uma infinidade de processos dessa natureza.

É certo e indiscutível, como retratado pelo Relator, que, "embora na LOA possa constar autorização para a abertura de créditos suplementares, essa autorização deve ser limitada, uma vez que o art. 167, VII, da Constituição Federal de 1988, veda expressamente a concessão ou utilização de créditos ilimitados".

E, historicamente, como também exposto pelo Relator, a extrapolação do limite tido como razoável pelo Tribunal, diante da ausência de fixação de limite percentual para as suplementações por excesso de arrecadação e superávit financeiro, tem resultado **na expedição de recomendação** tanto para os Poderes Executivo quanto Legislativo, para aprimorarem 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 pela utilização de altos percentuais de suplementação.

O processo de amadurecimento acerca do tema e a conclusão de que caberia ao Tribunal de Contas, na emissão de parecer prévio sobre contas de governo, recomendar a adequada atuação

dos principais atores envolvidos na elaboração e aprovação da LOA decorreu, justamente, a meu sentir, da percepção de que, ainda que o Tribunal entenda como limite plausível o percentual de 30%, não há como impor esse limite como obrigatório, no momento da aprovação da LOA, porquanto compete ao Poder Legislativo aprová-lo.

Ponderava-se naquele momento que, mesmo que o orçamento público seja retratado em lei de iniciativa do Poder Executivo, compete ao Poder Legislativo deliberar sobre a matéria, até porque não há vedação para que o percentual de abertura de créditos proposto pelo Poder Executivo, durante o processo legislativo de discussão da LOA, seja revisto pelo legislador.

E, dessa forma, por anos, ao constatar que houve a definição de percentuais superiores a 30% ou hipóteses de não oneração do percentual definido, foram expedidas recomendações ao Poder Legislativo, por ocasião da emissão do parecer prévio das contas anuais de chefe de Poder Executivo, por ser aquela a esfera competente para estabelecer, de forma definitiva, o percentual de abertura de créditos na LOA regularmente aprovada.

Cabe lembrar que, na resposta à Consulta nº 1.110.006, utilizada como base para a proposta de voto do Relator, o Tribunal de Contas consolidou entendimento nos seguintes termos, com os meus destaques:

> 1. O ordenamento jurídico atual **não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários** durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.
> 2. **A adoção de uma baliza**, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as **circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza**.

E, em razão disso, o entendimento foi pela adoção de uma baliza, considerada como referência, mas que, por si só, não seria suficiente para resultar em irregularidade, sendo necessária a verificação das circunstâncias do caso concreto, **independentemente de percentuais superiores ou inferiores ao parâmetro** usualmente adotado pelo Tribunal.

Considero importante realçar esse ponto, visto que, no âmbito das prestações de contas anuais, cujo controle se dá "a posteriori", certamente nos depararemos com Leis Orçamentárias devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo e que, possivelmente, possam não atender aos parâmetros usualmente adotados por esta Corte, isto é, sendo definido percentual superior a 30% ou estabelecendo hipóteses que não oneram o percentual fixado, ainda que inferior a 30%, mormente pelo fato de a matéria ter sido objeto apenas de recomendação em parecer prévio emitido pelo Tribunal, por vários anos, como já salientado anteriormente.

Implica dizer que, no caso concreto, haverá situações em que o gestor terá agido com respaldo em lei autorizativa, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, ainda que contrária ao entendimento ora esposado pelo Relator em sua fundamentação; e, portanto, em princípio, teria sido observado o critério definido no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964, ou seja: "os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo".

Nesse contexto, é preciso rememorar que a discussão sobre o tema em processos de prestações de contas de anos anteriores teve início quando o Ministério Público junto ao Tribunal passou a manifestar-se acerca de LOA com percentual superior a 30%, por ele considerado demasiado alto, ou com hipóteses de desoneração do limite, o que, em princípio, evidenciaria falta de planejamento e organização do Município.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

Cito, a título de exemplo, o Parecer Ministerial acostado aos autos do Processo nº 988.097, prestação de contas anual do prefeito do Município de Martins Soares, exercício financeiro de 2015, nos seguintes termos, com os meus destaques:

> **I.b- Da abertura de créditos adicionais sem indicação de percentual limitativo:**
>
> 15. A LOA referente ao exercício de 2015, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Município de Martins Soares, autorizou o Poder Executivo a suplementar os créditos inicialmente previstos até o limite de 10% (dez por cento), nos termos do art. 4º:
>
> > "Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizado a:
> >
> > I – abrir créditos suplementares, respeitadas as prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320/1964, até o valor correspondente a **dez por cento** do montante previsto nesta Lei;
> >
> > Art. 5º - O limite autorizado no art. 4º não será onerado quando o crédito suplementar destinar-se a:
> >
> > I- atender insuficiência das dotações do grupo de natureza de despesa "1- Pessoal e Encargos Sociais", mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesas consignadas no mesmo grupo;
> >
> > II- atender o pagamento de despesas decorrentes de precatórios e requisições de pequeno valor;
> >
> > III- atender o pagamento dos serviços da dívida pública;
> >
> > IV- atender as despesas financiadas com recursos de convênios e demais recursos vinculados;
> >
> > V- atender a despesas financiadas com recursos de operações de crédito." (f. 12)
>
> 16. Repare-se que, no art. 5º, foram estabelecidas, sem indicação do percentual limitativo, condições de desoneração (ou "não oneração") do limite de créditos suplementares pré-autorizado na lei orçamentária do Município de Martins Soares. Em outras palavras, algumas despesas foram excluídas do cômputo do limite pré-autorizado de suplementação de créditos, o que equivale a dizer que tais despesas podem ser suplementadas ilimitadamente, sem necessidade de edição de norma legal.
>
> 17. Diante disso, sustenta a Unidade Técnica que não foi observado o devido processo legislativo orçamentário, uma vez que houve contrariedade ao disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição Federal de 1988.
>
> [...]
>
> CONCLUSÃO
>
> 23. Em face do exposto, o Ministério Público de Contas CONCLUI que deve ser emitido parecer prévio no sentido da **rejeição das contas** do Chefe do Poder Executivo do Município de Martins Soares relativas ao exercício de 2015, com fundamento no art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008.
>
> 24. Além disso, deve ser **declarada incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal n. 714/2014**, tendo em vista à violação do art. 167, incisos VII, da Constituição Federal.
>
> 25. Por fim, deve ser o gestor público advertido que a abertura de créditos suplementares com fundamento em elevados percentuais préautorizados na LOA ou na ausência de percentual limitativo para determinadas despesas possui acentuada gravidade e que a reincidência da conduta, nos exercícios posteriores à intimação do conteúdo da decisão exarada nestes autos, acarretará emissão de parecer prévio no sentido da rejeição das contas.

Importante salientar que o pleito do Ministério Público junto ao Tribunal, consignado nos referidos autos (Processo nº 988.097), resultou no Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.058.786, sobre o qual o Tribunal Pleno, na Sessão de 14/4/2021, adotou o seguinte posicionamento:

> 1. Cabe ao Tribunal de Contas, ao apreciar atos sujeitos ao seu controle e fiscalização, afastar a aplicabilidade de leis e atos normativos do Poder Público, se inconstitucionais, conforme os termos da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal.
>
> 2. A previsão abstrata da exclusão de despesas na lei não basta para descaracterizar a rigidez orçamentária e enfraquecer o orçamento; é necessário verificar como se deu a execução orçamentária, o que só pode ser feito nos autos da prestação de contas do exercício correspondente.
>
> 3. A desoneração de despesas, por si só, não revela a adoção de créditos ilimitados, procedimento constitucionalmente vedado.
>
> 4. A despeito de ser o orçamento peça importante de planejamento e indispensável às ações de governo, os dispositivos de desoneração inseridos na lei não sustentam a alegada contrariedade com o texto constitucional, mas é uma prática que deve ser evitada para que não comprometa a essência do orçamento como núcleo e sede de planejamento governamental.

Diante disso é que o Tribunal Pleno, à época, decidiu pelo não acolhimento da proposição da Primeira Câmara (proferida na Sessão de 18/12/2018, nos autos do Processo nº 988.097), mantendo a constitucionalidade da lei orçamentária (Lei Municipal nº 714/2014), como constava da proposta de voto do Relator da prestação de contas.

Nessa linha de entendimento, reafirmo que, ano após ano, foram reiteradas, na emissão de pareceres prévios sobre contas de Chefes de Poder Executivo em que a prática foi identificada, recomendações aos Poderes Legislativos para que, ao votarem a LOA, atentassem para a vedação constitucional e legal de autorização de créditos ilimitados, sendo imprescindível, por força das sobreditas normas, que o ato de concessão dos créditos adicionais expressasse o seu valor ou um limite percentual máximo sobre a receita orçada municipal.

O entendimento pela expedição de recomendação, e não pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, baseava-se na percepção de que havia permissão explícita do legislador na lei orçamentária, cujos termos foram considerados válidos e constitucionais.

Desse modo, o histórico ora delineado, a meu juízo, mostra-se indispensável para o deslinde das indagações apresentadas pelos consulentes nestes autos, porquanto a resposta apresentada não expõe de forma clara se o entendimento proposto pelo Relator consiste numa determinação para que a LOA estabeleça percentual único de suplementação limitado a 30% ou se esse percentual será adotado apenas como "baliza", orientação a ser observada, mas cujo cumprimento não será obrigatório, tendo em vista a competência privativa do Poder Legislativo em aprovar os termos da LOA.

Saliento, por relevante, que na Consulta nº 1.110.006, ciente da ausência de expressa previsão legal que permita ao Tribunal de Contas estabelecer limite para a abertura de créditos suplementares de forma impositiva aos jurisdicionados, é que o Tribunal Pleno exarou parecer com a seguinte tese, que ora enfatizo:

> 1. O ordenamento jurídico atual não estabelece expressamente limitação percentual à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, embora o princípio do planejamento imponha ao gestor e ao legislador que as alterações do orçamento sejam feitas sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de descaracterização das leis orçamentárias.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922

2. A adoção de uma baliza, como a de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento, pode ser útil como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza".

Contudo, observo que o entendimento adotado pela unidade técnica acerca da matéria (peça nº 9 do SGAP), para responder ao primeiro questionamento formulado nestes autos, é taxativo (de até 30%), ao concluir que:

> [...] a Lei Orçamentária Anual **não poderá** dispor sobre limites de suplementação de forma individualizada para cada fonte de recurso, uma vez que, **o percentual de até 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento deverá ser único**.
>
> Nesse sentido, entende-se que todo crédito suplementar aberto utilizando a autorização da Lei Orçamentária, independente da fonte de recurso, **deverá onerar** o percentual estabelecido na LOA. (Destaquei.)

Nesse cenário, destaco que, caso a interpretação dada à resposta às consultas ora sob apreciação seja pela obrigatoriedade de observância do percentual definido pelo Tribunal, a unidade técnica, ao promover o exame de contas anuais de Chefe de Poder Executivo (municipal ou estadual), poderá vir a entender pela não aplicação das leis de meios aprovadas de forma contrária, como já proposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal no processo acima mencionado, o que poderá levar esta Corte a, novamente, ter que enfrentar a questão quanto à inconstitucionalidade das leis correspondentes.

Dito isso, posiciono-me de acordo com o entendimento externado na Consulta nº 1.110.006, citada pelo Relator em sua proposta de voto, de que o percentual de 30% constitui baliza a ser utilizada para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, não significando a existência de lei municipal que contrarie os parâmetros recomendados pelo Tribunal irregularidade em si, mas sim indícios, o que, somente aliado às circunstâncias apuradas no caso concreto, pode ensejar conclusões quanto à eventual irregularidade na execução orçamentária, irregularidade esta que pode ser constatada independentemente do percentual estabelecido na lei de meios.

Na hipótese de não ser esse o entendimento a ser consolidado pelo Tribunal Pleno, em respeito ao princípio da não surpresa e à segurança jurídica, faz-se necessária a modulação dos efeitos do prejulgamento da tese a ser fixada, a fim de que os jurisdicionados possam se ajustar ao novo posicionamento deste Tribunal, até mesmo em razão dos possíveis orçamentos já aprovados para o exercício financeiro de 2025.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, acolho a proposta de voto do Relator, quanto aos itens 1 e 2 da resposta dada às consultas, nestes termos:

1. A lei orçamentária anual poderá dispor sobre limites de suplementação individualizados para as fontes de recursos de anulação parcial ou total de dotação, superávit financeiro do exercício anterior e excesso de arrecadação.
2. A autorização para abertura de créditos suplementares, mesmo quando contemple mais de uma fonte de recursos prevista no §1º do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, havendo ou não previsão de suplementação em valores ou percentuais individualizados por fonte, deve observar o disposto na Consulta 1110006 sobre o limite razoável em relação ao total do orçamento previsto, sob pena de desvirtuamento do orçamento-programa e caracterizar falta de planejamento.

Contudo, quanto ao item 3, voto por resposta aos consulentes nos seguintes termos:

3. A previsão, na Lei Orçamentária Anual - LOA, de autorização de suplementação com base no total do excesso de arrecadação ou no total do superávit financeiro apurado no exercício anterior viola o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados, previsto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República, devendo o Poder Legislativo, no processo legislativo de discussão e aprovação da LOA, atentar para que a concessão de autorização prévia para abertura de créditos suplementares com base nessas fontes de recursos seja sempre delimitada por valor ou percentual incidente sobre o orçamento previsto, tendo como referência a baliza de que trata a resposta dada à Consulta nº 1.110.006 por este Tribunal, sem prejuízo de as circunstâncias do caso concreto conduzirem a conclusões quanto à eventual irregularidade da suplementação, seja com percentuais superiores ou inferiores a essa baliza.

É como voto.

Proclamando o resultado:

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR. VENCIDO, PARCIALMENTE, O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * *

sb/fg

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3907922