PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
COMISSÃO E LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER DO PROJETO DE LEI N° 029/2023

Parecer n° ____/2023
EMENTA: "Autoriza a abertura de crédito suplementar"
Iniciativa/Autor: Executivo Municipal
Relatora: Vereadora Enilda Mendonça de Oliveira

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS - CRÉDITO SUPLEMENTAR - PROJETO DE LEI - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - ARTIGO 24, INCISO 1 C.C. ARTIGO 30, INCISOS I E II DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA/1988 - ARTIGO 166, §8° TAMBÉM DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA/1988 - ARTIGOS 42 E 43 LEI NACIONAL N.° 4.320/1.964 - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - APRECIAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL.

I - RELATÓRIO

Sob a minha Relatoria para análise da Proposição de n° 029/2023, de autoria do Chefe do Executivo, que versa sobre o pedido de autorização para "proceder, ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Município para o exercício financeiro de 2023, a abertura de **CRÉDITO SUPLEMENTAR** (gn), mediante anulação parcial ou total de dotações, no percentual de mais 60% (sessenta por cento).

Devidamente justificada, a proposição foi remetida a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final a fim de pronunciar-se nos termos do art. 71 do Regimento Interno, para posterior apreciação do plenário.

Caberá analisar o aspecto constitucional, legal, lógico, gramatical e o interesse público como a viabilidade da aplicação da norma no município.

Percebe-se, tão logo, que o referido projeto de lei, trata-se de matéria sobre o prima de finanças públicas. Na Mensagem do Chefe do Poder Executivo, suscita em justificar que "Consigna-se, por oportuno, que o Município optou por abertura de crédito adicional suplementar e não extraordinário para executar as demandas necessárias que já possuíam ações aprovadas e o recebimento de outros recursos não previstos como emendas parlamentares diversas, e alguns recursos a serem recebidos em 2023" e, ainda afirma "Diante

da previsão do recebimento dessas receitas neste ano, faz-se necessário seja encaminhado ao Poder Legislativo Projeto de Lei para alteração no percentual de suplementação autorizado na LOA/2023, para que o Município consiga adequar a execução orçamentária financeira cumprindo as demandas necessárias e essenciais para o bom funcionamento de todas as secretarias municipais".

A matéria não tem cunho para aumentar o valor total do orçamento: "É oportuno esclarecer que o referido crédito não implicará em acréscimo ao valor total do Orçamento, conforme pode ser verificado no Projeto de Lei."

Ao PL não foi apensado anexos.

Apresentado uma emenda.

Esse é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar ao mérito, faz-se mister discorrer sobre alguns temas subsidiários como segue:

"O Governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado."[1]

O Sistema de Orçamento Público Brasileiro é composto por instrumentos básicos especificados na CF/1988 que define as ações a serem desenvolvidas em determinado período. Os instrumentos de orçamento público utilizados pelos entes das três esferas de governo são: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Vejamos:

> "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual;
> II - as diretrizes orçamentárias;
> III - os orçamentos anuais.
> § 1° - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
> § 2° - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo

[1] (3) KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991, p. 55

> as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
> [...]
> § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O Plano Plurianual - PPA, estabelece diretrizes, programas, objetivos, ações e metas de governo. É uma lei de periodicidade quadrienal que ocupa o ápice da hierarquia das leis infraconstitucionais regulamentadoras do orçamento público, normatiza o planejamento de médio prazo e define as macros orientações das ações da Administração durante sua vigência - contada a partir do exercício financeiro seguinte ao da posse, atingindo o primeiro exercício financeiro do próximo mandato.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias da administração estabelece as prioridades e metas fiscais da administração e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Segundo Milton de Aquino Andrade, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO:

> "estabelecerá as prioridades das metas presentes no Plano Plurianual da Administração Pública, ou melhor, o planejamento operacional anual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre alterações na legislação tributária local, além de definir a

> política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.[2]

E, por fim, a Lei Orçamentária Anual - LOA, também chamada de Lei de Meios, visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO, e compreende três tipos distintos de orçamentos: Orçamento Fiscal, Orçamento de Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, tem como pressuposto fundamental a ação planejada e transparente de modo a garantir uma gestão fiscal responsável. Essa lei adota o orçamento como processo ao tratar da indispensável compatibilização entre o PPA, a LDO e a LOA, e ao instituir que a ação governamental deve ser programada, monitorada, controlada, ajustada e reprogramada, quando for necessário. Senão vejamos:

> "Art. 5.º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
> [...]
> III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:
> a) (VETADO)
> b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Inobstante o processo de planejamento-orçamento ter sido desenvolvido de acordo com o rito legal, durante a implementação dos programas de trabalho, podem ocorrer situações ou fatos supervenientes imprevistos, que exigem a atuação do Poder Público. Para possibilitar os ajustes ao orçamento, durante sua execução, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos artigos 40/46, permite a utilização de créditos adicionais e apresenta-os com a seguinte definição: - "São créditos adicionais, as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento."

Frisa-se que por vezes são necessárias alterações estratégicas para adequação do planejamento global. No entanto, os frequentes casos de esgotamento de dotações antes do término do exercício financeiro ocorrem

---

[2] ANDRADE, Milton de Aquino. Contabilidade pública na gestão municipal. São Paulo: Atlas, 2002, pp. 46-47

por falta de previsão adequada. Isto é, não se prevê na lei orçamentária anual o que seria previsível com a devida utilização do planejamento das ações governamentais.

O ilustre doutrinador João Angélico apresenta exemplo de alterações orçamentárias resultantes da falta do devido planejamento:

> "O que não se pode admitir, por exemplo, é reduzir a dotação 'A' para suplementar a dotação 'B'. Depois, reduzir a dotação 'C' para aumentar a 'A'. Mais tarde elimina-se um projeto para restabelecer a dotação 'C'. E estas transposições de dotações prosseguem desregradamente pelo exercício inteiro. É um procedimento que demonstra claramente a total ausência de planejamento na elaboração do orçamento-programa."[3]

Observa-se, no entanto, que as alterações orçamentárias não são realizadas exclusivamente por meio dos créditos adicionais. A Constituição de 1988, no inciso VI do artigo 167, acrescentou novas formas de realocações dos recursos orçamentários mediante remanejamento, transposição e transferência.

Transposição, remanejamento e transferência são formas de realocação de recursos orçamentários, que o Poder Executivo pode efetuar, desde que tenha para tanto autorização legislativa.

> Art. 165. [...]
> [...]
> § 8° - 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.
> [...]
> Art. 166. [...]
> [...]
> § 8° - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante **créditos especiais** ou suplementares, com prévia e **específica autorização legislativa.** (gn)
> Art. 167. São vedados:
> [...]

[3] ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994, pp. 31-32

> V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem **indicação dos recursos** correspondentes; - destacamos
> VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
> Art. 167. São vedados:
> [...]
> VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Considerando esse fato, SILVA (2007, p. 698)[4], argúi que se tornou necessária a previsão no atual texto constitucional dos "três termos" já citados, porque, "quando se usava apenas transposição, praticava-se outra daquelas formas de movimentação, com o que se frustrava a vedação. "

Ressalta-se que a Constituição associa os termos transposição, remanejamento e transferência a duas situações: a) realocação de recursos de uma categoria de programação para outra, ou seja, deslocamento de valores em nível de função, subfunção, programa, projeto/atividade/operação especial e das categorias econômicas de despesas; b) destinação de recursos de um órgão para outro.

Segundo a orientação do Exmo. Sr. Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado - TCE/MA, e da doutrina dominante, as técnicas de remanejamento, transposição e transferência devem ser utilizadas da seguinte maneira:[5]

> a) remanejamentos [...] na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. [...] por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem,

[4] SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 3. ed. São Paulo:Malheiros, 2007, p. 698
[5] FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil. Ano 36. n° 106. out/dez, 2005, p. 30.

inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;

b) transposições [...] no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

c) transferências [...] entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

Com efeito, os termos remanejamento, transposição e transferência evidenciam que na gestão das atividades das entidades de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei) podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza

> administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial."

Observa-se, ainda, que para a abertura dos créditos adicionais o fator determinante é a necessidade da existência de recursos e os motivos que podem originá-los são: "variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; omissões orçamentárias; fatos que independem da ação volitiva do gestor"[6].

Lei nº 4.320/64

> "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.
> [...]
> 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 credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las."

---

[6] MACHADO,JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei nº.4.320 comentada. 30 ed. Rio de Janeiro:IBAM, 2000/2001, p.104

Por interpretação sistemática do texto constitucional, deduz-se que para todos os ajustes do orçamento, durante sua execução, é necessária prévia autorização legislativa.

Os créditos adicionais especiais, cuja autorização legislativa deve ser específica com a indicação dos recursos, destinam-se às despesas que não possuem dotação orçamentária específica, daí, para sua abertura, torna-se indispensável e prioritária a existência de recursos. Já para a materialização da transposição, do remanejamento e da transferência de recursos, a reprogramação por repriorização das ações é a essência motivadora.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, TCE-SC, apresenta o seguinte entendimento:

> "(...) A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, de que trata o art. 167, VI, da Constituição Federal, devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa específica, sendo incabível previsão neste sentido na Lei Orçamentária Anual."

Da análise do PL em tela, é possível perceber que o mesmo não afronta as leis anteriormente citadas.

Por derradeiro, foi apresentada 1 (uma) Emenda Modificativa de Relatoria, a alínea 'a" do art. 1°, que passa a ter a seguinte redação:

> "Art. 1° ...
> a) decorrentes de anulação parcial ou total de dotações, respeitado o limite de 30% (trinta por cento), de cada orçamento aprovado por esta Lei, conforme estabelecido no art. 43, $ 1°,

O objetivo da emenda deve-se pelo fato do Poder Executivo, não ter justificado plausivelmente a necessidade do percentual pretendido.

Assim, achou por bem esta Comissão apresentar a referida emenda.

II - CONCLUSÃO E VOTO

Resta evidente, portanto, que o PL em voga, nos aspectos de admissibilidade, interesse público,

obediência à técnica legislativa, iniciativa e constitucionalidade, estão devidamente em conformidade.

Pelo exposto, manifesto o **PARECER** pela **APROVAÇÃO** do PL, com a emenda modificativa da alínea a do art. 1°, modificando o percentual de 60% para 30%, apresentada neste parecer.

Ademais entendo que a questão deve ser submetida ao juízo político do Plenário.

Sala das Comissões da Câmara Municipal de Ilhéus/BA

Em, 01 de junho de 2023.

Enilda Mendonça de Oliveira
Relatora

De acordo:

Paulo Roberto Carqueija Monteiro
Membro

Ederjúnior Santos dos Anjos
Presidente